

Maktfordeling i Russland og Ukraina

*En komparativ casestudie av
to politiske regimer*

Helén Johanne Andersen



Masteroppgave ved Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2009

Sammendrag

Gjennom et vestlig mediebilde har jeg fått inntrykk av at Ukraina fremstår som mer demokratisk enn Russland. Og at ukrainere føler at den ”vestlige oppfatningen” av Ukraina er at Ukraina og Russland er så like at man noe snevert kan si at det som skjer i Russland skjer også i Ukraina. Dette er bakgrunnen for min nysgjerrighet og utgangspunktet for denne oppgaven og oppgavens problemstilling; *på hvilke måter likner det russiske og ukrainske politiske system hverandre? På hvilke måter skiller de seg fra hverandre?*

Gjennom en komparativ teoretisk fortolkende casestudie har jeg kommet nærmere et svar til en slik problemstilling. Jeg har valgt ut to spesifikke case som omhandler landenes administrative strukturer, da Ukraina er en enhetsstat og Russland er en føderal stat. Fire case omhandler maktforholdet mellom president og nasjonalforsamling, der et case er plukket ut fra president Vladimir Putins første presidentperiode (2000-2004), sammenliknet med et case som tar for seg den samme problematikken under president Leonid Kutsjmas andre presidentperiode (1999-2004). For å danne et komparativt grunnlag ble to case valgt ut i president Vladimir Putins andre presidentperiode, sammenliknet med Viktor Jusjtsjenkos første presidentperiode (2004-dd). Hensikten med å velge disse fire casene er at de gir et grunnlag for en komparativ analyse mellom Russland og Ukraina over tid, slik at det blant annet har vært mulig å ta hensyn til endringer etter Oransjerevolusjonen i Ukraina i 2004 og grunnlovsendringene som trådte i kraft 1. Januar 2006. Til sist er valgordningen i de to landene trukket fram, for å vise hvordan lik valgordning får ulike konsekvenser i Russland og Ukraina.

Resultatene av denne studien viser at Russland og Ukraina ikke er så like som først antatt. Det vil dermed være nyttig å bruke regimeklassifiseringer som gir finere definisjoner enn det semi-presidentstyre, som begge landene rent konstitusjonelt tilhører. Casene i denne oppgaven viser at det er nyttig å bruke finere definerte regimetyper, *super-presidentstyre* og *president-parlamentarisme*. På denne måten er det lettere å få øye på maktstrukturene i begge land, samt i hvilken grad landene beveger seg i demokratisk retning.

Forord

Ideen til at denne masteroppgaven skulle handle om russisk politikk, fikk jeg da jeg var i St. Petersburg i tiden rundt valget til nasjonalforsamlingen i 2007. Jeg kunne ikke fatte hva som motiverte de russiske velgerne til å stemme, siden det var så stor enighet om hva resultatet kom til å bli. Jeg var også nysgjerrig på hvordan politikken ble ført i Ukraina, noe som resulterte i denne oppgaven, en komparativ analyse av Russlands og Ukrainas politiske regimer. Selv om jeg ennå er lang fra å ha forstått alt ved disse to landene, har jeg i alle fall forstått at det er to spennende land.

Med meg fra start til mål har jeg hatt min veileder, Jørn Holm-Hansen ved Norsk Institutt for by- og regionsforskning, NIBR. Gjennom våre mange veiledningstimer i løpet av høsten og våren 2008/2009 har jeg fått oppmuntrende, gode og konstruktive tilbakemeldinger, som jeg har satt stor pris på.

Jeg vil rette en spesiell takk til Mette Werner som gjennom lange diskusjoner har fått meg til å forstå hva jeg egentlig har skrevet om. Denne støtten kunne jeg ikke vært foruten. Jeg vil også takke mamma som alltid har støttet meg med omsorg og middag når ting i perioder har gått i stå.

Min kjære samboer Frode fortjener en stor takk for sin tålmodighet med meg som til tider har vært en sliten og frustrert student. Han har gjort livet utenfor studiene meningsfylt og morsomt.

Videre vil jeg takke gjengen i St. Petersburg som bidro til en uforglemmelig start på masterstudiet.

Eventuelle feil eller mangler ved oppgaven er mitt ansvar alene.

Oslo, 21. mai 2009

Antall ord: 34 393

Innholdsfortegnelse

FORORD	5
1. MAKTFORDELING I TO POLTISKE REGIMER: RUSSLAND OG UKRAINA.....	11
1.1 INNLEDNING.....	11
1.2 KONSTITUSJONEN	15
1.3 PROBLEMSTILLING	16
1.4 AVGRENKNINGER	18
1.5 OPPGAVENS STRUKTUR.....	18
2. FORSKNINGSDESIGN, METODE OG BEGREPSAVKLARING	21
2.1 INNLEDNING.....	21
2.2 TEORETISK FORTOLKENDE CASESTUDIE.....	21
2.3 GYLDIGHETSOMRÅDE	22
2.4 METODE: KOMPARATIV TILNÆRMINGSMÅTE: FLERE CASE	23
2.4.1 Casestudie som metode i denne oppgaven	24
2.5 KILDER OG KILDEKRITIKK.....	26
2.6 TEORETISK UTGANGSPUNKT	27
2.6.1 Ny-institusjonalisme.....	27
2.7 BEGREPSAVKLARING	29
2.7.1 Presidentstyre	29
2.7.2 Semi-presidentstyre.....	29
2.7.3 Super-presidentstyre	30
2.7.4 President-parlamentarisme.....	31
2.7.5 Konkurranspreget autoritært styre.....	33
2.8 KAPITTEL 2: EN KORT OPPSUMMERING	35
3. UKRAINA OG RUSSLANDS POLITISKE SYSTEM.....	37

3.1	INNLEDNING	37
3.2	RUSSLAND OG UKRAINAS GRUNNLOVER.....	38
3.2.1	<i>Grunnloven og grunnlovsprosessene</i>	<i>38</i>
3.2.2	<i>Presidentmakten.....</i>	<i>39</i>
3.2.3	<i>Styre ved dekret - den russiske presidenten er mektigst.....</i>	<i>41</i>
3.2.4	<i>Grunnlovsendringer og Ukrainas Oransjerevolusjon fører til større avstand mellom Russland og Ukrainas politiske regimer</i>	<i>43</i>
3.2.5	<i>Nasjonalforsamlingene</i>	<i>44</i>
3.2.6	<i>Dobbel legitimitet.....</i>	<i>47</i>
3.2.7	<i>Kapittelkonklusjon</i>	<i>48</i>
4.	UFORMELLE KONTEKSTUELLE FORHOLD	49
4.1	JELTSIN, KRAVTSJUK OG KUTSJMA - ET TILBAKEBLIKK	49
4.2	”POWER POLITICS” - MAKTPOLITIKK.....	52
4.2.1	<i>Konkurransepregede autoritære regimer (competitive authoritarianism).....</i>	<i>52</i>
4.2.2	<i>Selektiv lovhåndhevelse.....</i>	<i>57</i>
4.2.3	<i>Kapittelkonklusjon</i>	<i>60</i>
5.	FORHOLDET TIL REGIONENE	63
5.1	INNLEDNING.....	63
5.2	CASE 5A: RUSSLAND OG REGIONAL SEGMENTERING.....	63
5.2.2	<i>Vladimir Putin tar grep om regionene.</i>	<i>65</i>
5.3	CASE 5B: UKRAINA - FORHOLDET TIL REGIONENE.....	68
5.3.1	<i>Tilbakeblikk - Oligarkenets inntreden i ukrainsk politikk</i>	<i>69</i>
5.3.2	<i>”Kutsjmas oligarki” og dets fall.....</i>	<i>71</i>
5.4	KAPITTELKONKLUSJON	73
6.	FORHOLD MELLOM PRESIDENT OG NASJONALFORSAMLING.....	77

6.2	CASE 6A: KUTSJIMAS POLITISKE REFORM - ALL MAKT TIL PRESIDENTEN	78
6.2.1	“Folkets initiativ”: Folkeavstemning i april 2000.....	79
6.3	CASE 6B: ENHETS INNFLYTELSE UTEN FLERTALL.....	81
6.3.1	Kommunistpartiets verv i Dumaen, et resultat av forhandlinger med Enhet: 2000-2001	81
6.3.2	April 2001 - Enhetsledet koalisjon kontrollerer Statsdumaen	82
6.3.3	Begynnelsen på slutten av demokratisk utvikling: Super-presidentstyre	83
6.4	CASE 6C: PRESIDENT VIKTOR JUSITSJENKO VISER DOMINANS	84
6.4.2	President-parlamentarisme.....	87
6.5	CASE 6D: MARKERER DUMAEN SEG?	88
6.5.1	Nasjonalforsamlingen, ingen kontrollfunksjon	88
6.6	KAPITTELKONKLUSJON	90
7.	NY VALGORDNING - EN DEMOKRATISK ELLER AUTORITÆR GRÅSONE?.....	99
7.1	CASE 7 - VALGORDNINGEN.....	99
7.2	PÅ HVILKET GRUNNLAG BLE VALGLOVEN ENDET OG VEDTATT?	101
7.2.1	Russland - “The Putin phenomenon”	101
7.2.2	Ukraina - ”rundebordforhandlinger”.....	102
7.2.3	Forhandling og presidentdominans	103
7.2.4	Proporsjonal valglov	104
7.3	RADA - MANGEL PÅ EFFEKTIVITET;	106
7.4	RUSSLAND; EN AUTORITÆR GRÅSONE - ET EFFEKTIVITETSFORTRINN	108
7.4.1	Super-president Vladimir Putin	108
7.5	RUSSLAND OG UKRAINA - EN SAMMENLIKNING	111
7.6	KAPITTELKONKLUSJON	113
8.	KONKLUSJON	117

9. LITTERATUR.....	123
---------------------------	------------

LISTE OVER TABELLER

<i>Tabell 1.1 Presidentens makt i to semi-presidensielle system</i>	14
<i>Tabell 3.1 Folkevalgte presidenters lovgivende makt gjennom bruk av dekret</i>	41
<i>Tabell 6.1 Mulige utfall av semi-presidensielle konstitusjoner</i>	78
<i>Tabell 7.1 Partifordeling i Rada etter valg 26. mars 2006</i>	105
<i>Tabell 7.2 Partifordeling etter Dumavalg 2. desember 2007</i>	109

1. Maktfordeling i to politiske regimer: Russland og Ukraina

1.1 Innledning

Politiske regimer er viet stor oppmerksomhet i statsvitenskapelig forskning. Landene som ble selvstendige i kjølvannet av Sovjetunionens oppløsning, har gitt forskere nye utfordringer siden nye politiske regimer utvikles og skal klassifiseres i en større sammenheng. Klassifisering av politiske regimer er viktig i den grad man vil se sammenhenger, forskjeller og likheter mellom ulike land og deres utforming av politiske institusjoner.

Russland og Ukraina har som delrepublikker i Sovjetunionen en felles historisk utvikling av politiske institusjoner gjennom "system of soviets" der kommunismens ideologi dannet fundamentet i det politiske system. Dette systemet var frontet av én maktenhet, staten, som fungerte som et organ med lovgivende, utøvende og dømmende makt. Denne organiseringen stod i kontrast til "vestlig parlamentarisme" der maktfordelingsprinsippet skulle hindre maktmisbruk ved at disse tre instansene var uavhengige av hverandre.¹

Etter Sovjetunionens oppløsning stod de tidligere delrepublikkene overfor en rekke av de samme utfordringene. Blant annet når det gjaldt hva slags styreform de skulle velge. De fleste nye landene som tidligere var en del av Sovjetunionen, valgte en mellomting mellom presidentstyre og parlamentarisme, ofte kalt hybridregime.

Russland og Ukraina valgte en form for hybridregime som her blir omtalt som semi-presidentstyre. En rekke land klassifiseres som semi-presidentstyrer. Det er imidlertid såpass mange faktorer som skiller landene innenfor denne gruppen, at en grov klassifisering har behov for snevrere definisjoner av felles kjennetegn. De fleste land har sin egen vri på sitt presidentregime, parlamentariske system eller hybrid,

¹ For en systematisk sammenlikning av Sovjetunionens statsmakt og det Wolczuk beskriver som "vestlig parlamentarisme", se Wolczuk (2001:47-50).

men det at man kan plassere land innenfor rammene av eksisterende regimetyper, er et viktig verktøy for komparative studier av politiske regimer.

For å belyse temaet politisk institusjonalisering kan det være nyttig å operere med et skille mellom parlamentarisk og presidentsiell form for politisk regime. Linz og Stepan (i Gitelman 2005) argumenterer for at valget av parlamentarisk eller semi-presidentstyre er avgjørende for demokratisk utvikling. Parlamentarisme fører i større grad til demokratisk konsolidering enn presidentsystemer med stor grad av presidentmakt (Linz & Stepan 1996). Dette skyldes blant annet presidentsystemets manglende representativitet og faren for flertallstyranni. Parlamentariske systemer vil i større grad ha mulighet til å utvikle flerpartisystem der flere interesser får fremmet sine syn og slik får innflytelse. Sterke nasjonalforsamlinger gagnar demokratiet fordi de begrenser presidentens makt og fremmer politiske partier (Fish 2006).

På 1990-tallet ble Russland og Ukraina omtalt som hybridregimer som kombinerte demokratiske styringsprinsipper med autoritære innslag (Levitsky & Way, 2002:51). Levitsky og Way mener at Russland og Ukraina var regimer som ikke var fullstendige demokratier og at de heller ikke var i en demokratisk transisjonsprosess (incomplete or transitional forms of democracy). De mener dette er en svakhet ved beskrivelsen av politiske hybridregimer, da begrepet hybridregime betegner en transisjon som kan føre i mange forskjellige retninger, både mot oligarki, mot et autoritært styre, mot restaurasjon, så vel som i retning av demokratiske styringsprinsipper (Levitsky & Way 2002; Diamond 2002).

Enkelte land som tidligere var en del av Sovjetunionen, har verken vært hybrider eller gått i en autoritær retning. Mange regimer karakteriseres som ufullstendige demokratier, eller sagt på en annen måte, demokratier med (få og eller mange) mangler. Noen av regimene er mer eller mindre demokratier i dag (de baltiske statene), mens andre beveget seg mot en autoritær tilstand (Aserbajdsjan, Hviterussland), mens for eksempel Russland og Ukraina verken stabiliserte seg eller gikk i en umiddelbar demokratisk *eller* autoritær retning. *Hybridregime* gir dermed transisjonsbegrepet en misvisende mening dersom hybridregimer er transisjon mot

demokrati. Av den grunn vil ikke begrepet *hybridregime* gi noen god beskrivelse av et regime.

Klassifisering av politiske regimer i transisjon kan ofte være vanskelig da politiske institusjoner i utgangspunktet er svake, endres raskt og oppleves som uoversiktlige. Et *politisk regime* vil her bli forstått som et samspill mellom politiske aktører og institusjoner som følger og styrer etter formelle og uformelle normer og regler.

For å få en forståelse av hvor viktige politiske institusjoner er for å oppnå en ønsket politikk, kan man benytte *ny-institusjonalisme* som analyseredskap. Denne teorien har et nytt fokus når det gjelder viktigheten av politiske institusjoners effekt på demokratisk suksess eller nederlag (Shugart & Cary 1992:1). Ny-institusjonalisme vektlegger politiske institusjoners relative autonomi og forståelsen av politiske institusjoners og aktørers roller for å få et klarere bilde av utfallet av politiske beslutninger (March & Olsen 1993:734). I de land der politiske institusjoner har klare avgrensede ansvarsområder, vil aktører i et ny-institusjonelt perspektiv styre ved hjelp av lovverket (rule of law). I Russland og Ukraina som på 1990- og 2000-tallet hadde svakt definert ansvarsforhold mellom sentrale institusjoner, styrte aktørene heller mer vilkårlig (arbitrary rule), samtidig som de formelle institusjonene fungerte som fasade. Det bidro til at aktørene da utnyttet de uformelle metodene for å oppnå makt og innflytelse, ofte gjennom omfattende korrupsjon, der ulike pressmidler ble brukt for å få gjennomslag for en ønsket politikk. Slik kan utfallet bli når sterk presidentmakt lenge har vært bærebjelken i et regime, der vinneren-tar-alt. Presidenten fremstår som vinner og den eller de tapende partene har ingen grunn til å samarbeide med presidenten som fremstår som den endelige vinner (Shugart & Cary 1992). Slik man har sett det både i Russland og Ukraina siden oppløsningen av Sovjetunionen.

Dersom man plasserer Russland og Ukraina i hver sin regimetype, hhv super-presidentstyre og president-parlamentarisk styringsform, vil det være interessant å se på hvilke punkter landene likner hverandre og hvordan de skiller seg fra hverandre innenfor de kjennetegnene som disse to regimetyper gir. (Se tabellen under.)

Tabell 1.1 Presidentens makt i to semi-presidensielle system

	President-parlamentarisme	Super-presidentstyre
Lovgivende myndighet		
Dekret	Ja, men med restriksjoner	Ja, uten restriksjoner
Veto (opphørende)	Ja, men kan oppheves ved 2/3 flertall i nasjonalforsamlingen	Ja, men kan oppheves ved 2/3 flertall i øverste og nederste kammer
Ikke-lovgivende myndighet		
Oppløsningsrett nasjonalforsamling	Ja, men med restriksjoner	Ja
Oppløsningsrett regjering	Med nasjonalforsamlingens samtykke	Ja
Utnevne statsminister	Ja/Nei	Ja
Utnevne ministre	Ja	Ja
Avsette ministre	Med nasjonalforsamlingens samtykke	Ja

Kilde: for president-parlamentarisme Shugart og Cary (1992). For super-presidentstyre Fish (2006) og Linn (2006).

Som beskrivelsen tilsier, ilegges presidenten mer makt i super-presidentstyrer enn i president-parlamentariske system. Kapittel 2.7 gir en grundigere gjennomgang av disse begrepene.

Denne oppgaven vil være en casestudie, en komparativ analyse av det russiske og ukrainske politiske regime. Som verktøy vil den benytte eksisterende begreper om hvordan man plasserer regimer i forhold til hverandre. Hensikten med studien er å gå i dybden av et empirisk materiale for å kunne si noe om i hvilken grad det er fruktbart å anvende nevnte begreper.

Fremgangsmåten for å finne ut hvordan og på hvilke måter Russland og Ukraina likner hverandre og skiller seg fra hverandre vil i første omgang være en grundig gjennomgang av landenes grunnlover og hvordan makten formelt er fordelt mellom president, nasjonalforsamling og regjering. Jeg er av den oppfatning av at formell lovgivning ikke er tilstrekkelig for å danne et reelt bilde av hvordan politikken utformes og politiske utfall blir til. Av den grunn velger jeg derfor å inkludere kjennetegnene for Levitsky og Ways (2002) "competitive authoritarianism" eller det

jeg velger å kalle *konkurranspreget, autoritært regime*. Konkurranspregede autoritære regimer har noen kjennetegn som strekker seg utenfor den formelle lovgivningen som grunnloven fastsetter, og vil forstås som en viktig kilde til å oppnå ønskede resultater og utfall i et politisk regime. Her trekkes gjennomføringen av valg frem, samtidig som den vektlegger utøvende og lovgivende makts reelle roller gjennom utstrakt bruk (eller misbruk) av media til å få en forståelse for samspillet mellom president, nasjonalforsamling og deres væremåte i forhold til den politiske opposisjonen.

1.2 Konstitusjonen

Konstitusjonen er det formelle rammeverket rundt en stats politiske organisering. Og for at dette kan være av interesse legges det til grunn at det er sammenheng mellom organisering av statsmakter nedfelt i konstitusjonen og beslutningsmyndighet.

Etter Sovjetunionens fall stod konstitusjonelle debatter sentralt i mange av de tidligere delrepublikkene. Første del av 1990-tallet var preget av ledere som var opptatt av å lage nye grunnlover man kunne styre etter og forholde seg til. Demokratisering handler om å institusjonalisere de spilleregler det har blitt enighet om, dette kommer ofte til uttrykk gjennom grunnloven som beskrives som en slik institusjon (Bakke 2006).

Russisk super-presidentstyre (Ishiyama & Kennedy, 2001; Linn 2006; Fish 2006) og Ukrainas president-parlamentariske modell (Flikke, 2008; Protsyk, 2004) vektlegger graden av presidentens makt ulikt. I de tilfeller der konstitusjonen bygger på en semi-presidensiell utforming av statlige institusjoner, øker samtidig diskusjonen om hvorvidt det politiske systemet er nærmest et president- eller parlamentarisk system. Semi-presidentstyrer skiller seg fra parlamentariske system fordi disse har en folkevalgt president som har betydelig makt. Samtidig skiller disse regimene seg fra

presidentsystem fordi regjeringen (som både kan være utnevnt av presidenten og statsministeren) er avhengig av nasjonalforsamlingens tillit.²

Dette gir store utfordringer til klassifisering og forståelse av regimetyper. En blir nødt til å ta stilling til om en skal ta utgangspunkt i den formelle konstitusjonen eller den faktiske politikkutforming. Dersom man tar utgangspunkt i konstitusjonen, går man ut i fra at det er sammenheng mellom organisering av lovgivende og utøvende makt nedfelt i konstitusjonen og faktisk politikkutforming. Denne tilnærmingen er lettere og forholde seg til, men kan tidvis være misvisende og diffus for post-sovjetiske politiske regimer. Selv om utgangspunktet for denne oppgaven er de formelle maktfordelingene grunnlovene gir, vil den også gå inn på den reelle maktfordelingen og politikkutforming i begge land. Gjennom utvalgte case vil en tydeliggjøre av formelle og uformelle relasjoner mellom politiske institusjoner vise på hvilke måter Russland og Ukrainas politiske system likner hverandre og på hvilke måter de skiller seg fra hverandre.

1.3 Problemstilling

Oppgavens problemstilling blir altså:

- 1) På hvilke måter likner det russiske og ukrainske politiske system hverandre?
- 2) På hvilke måter skiller de seg fra hverandre?

Gjennom et vestlig mediebilde har jeg fått et inntrykk av at Ukraina fremstår som mer demokratisk enn Russland. På samme måte har jeg et inntrykk av at ukrainere føler at "den vestlige oppfatningen av Ukraina" er at Ukraina springer ut av Russland og at man noe snevert kan si at det som skjer i Russland skjer også i Ukraina. Men stemmer det med virkeligheten? Slike undringer har gjort meg nysgjerrig og danner

² For en bredere diskusjon av hva semi-presidentsyre er, se Duverger (1980) og Elgie (2007).

utgangspunktet for dette komparative casestudiet av Russland og Ukrainas politiske system. Casestudie som metode får en grundigere gjennomgang i kapittel 2.4.

Jeg finner problemstillingen spesielt interessant fordi forskere definerer og plasserer samme land i ulike regimetyper.³ Derfor vil jeg la kjensgjerningene bestemme sammenlikningen og ikke definisjoner av ulike politiske regimer. Med andre ord vil empirien danne grunnlag for plassering og definisjon av politiske regimer. (For)deling av makt mellom president og nasjonalforsamling kan variere stort mellom regimer, men kan også variere innenfor samme regime i en forholdsvis kort tidsperiode.⁴ Ulike kombinasjoner av presidenters *de jure* makt, blant annet vetomakt, opphevende veto, styre ved dekret blandet med *de facto* makt ved presidentens partistøtte i nasjonalforsamlingen, gir rom for ulike relasjoner mellom utøvende og lovgivende makt (Chaisty 2008). Disse kombinasjonene kan gi markante utslag i institusjonelle valg, politikkutforming og politiske aktørers atferd.

Innvendingen mot bruk av kategorien semi-presidentstyre, er at denne kategorien blir for stor og utelukker spesifikke ulikheter som er høyst interessante og viktige. Ett skritt videre vil være å bruke Shugart og Carys (1992), Ishiyama og Kennedys (2001) og Linns (2006) inndeling for bedre forståelse av politiske regimer. Jeg er av den oppfatning at heller ikke dette er tilstrekkelig fordi modellene forteller for lite om de uformelle metodene for politisk dominans. Derfor blir Levitsky og Ways (2002) kjennetegn for konkurranseautoritære regimer også tatt med. Levitsky og Ways bidrag kan sees i sammenheng med D'Anieris vektlegging av maktpolitikk (power politics) som en faktor der politiske aktører går utenom de etablerte lovene for å oppnå sin ønskede dominans.

For å finne svar på i hvilken grad Russland og Ukrainas politiske system ligner hverandre eller er ulike, vil det være naturlig å ta utgangspunkt i grunnlovens

³ Remington (2008) omtaler Russland som president-parlamentarisk, mens Linn (2006) og Fish (2006) omtaler Russland som super-presidentstyre i samme periode, på grunnlag av de samme argumentene. Shugart (2005) omtaler Ukraina som premier-presidensielt, etter Shugart og Carys (1992:23) definisjon av begrepet. Flikke (2008), D'Anieri (2007) og Protsyk (2004) definerer Ukraina som president-parlamentarisk. Jeg finner begrepsbruken forvirrende og ønsker å få en dypere forståelse av hvordan man kan plassere politiske regimer og på hvilke grunnlag dette kan gjøres.

⁴ Se for eksempel Mainwaring & Shugart 1997.

maktfordeling der presidentens og nasjonalforsamlingens roller fastsettes. Deretter vil det være interessant å trekke ut case som vil gi en forståelse av hvordan makten reelt fordeles. Gjennom disse casene vil man kunne se hvordan maktfordeling og politisk virkelighet henger sammen.

1.4 Avgrensninger

Tidsperspektivet avgrenses i Russland til å gjelde president Vladimir Putins to presidentperioder fra han ble valgt første gang i 2000, til han gikk av ved valget i 2008. For Ukraina legges avgrensningen til president Leonid Kutsjmas siste presidentperiode fra han ble gjenvalgt i 1999 til han gikk av ved valget i 2004 og Viktor Jusjtsjenkos første år som president fra han ble valgt i 2004 og fram til 2008. Hensikten med å velge denne perioden er å studere et materiale som er tilstrekkelig stort til at det kan inneholde endringer i de politiske regimene i Russland og Ukraina, samtidig som det er lite nok til at man kan gå mer i dybden. Spesielt interessant vil det være å se på hvilke ulikheter som har funnet sted etter at grunnlovsendringene trådte i kraft i Ukraina. Avgrensningen gir også mulighet for å se utviklingen av politiske institusjoner i begge land og få kunnskap om i hvilken grad Russland og Ukraina er mer like eller ulike enn først antatt. Avgrensningen følger presidentenes perioder, dette blir gjort fordi presidentmakten fremstår som helt sentral i forbindelse med maktfordeling i begge land.

Maktfordelingsmodeller vil bli brukt for å gjøre sammenligningene tydeligere. Disse suppleres med kjennetegn på uformell makt slik de blir presentert innenfor det som kalles *konkurransepregede, autoritære regimer*.

1.5 Oppgavens struktur

Studien tar for seg komplekse maktspørsmål der begrepsavklaring er svært viktig. Problemstillingen tar for seg maktforholdet mellom president og nasjonalforsamling på nasjonalt nivå, samtidig som den også tar hensyn til sterke personligheter og deres anstrengelser for å opprettholde politisk makt. Kombinasjonen mellom formell makt

gitt fra grunnloven, og metodene presidenten og nasjonalforsamlingen benytter, vil stå helt sentralt i denne oppgaven. Kapittel 2 vil gi en begrunnelse for valg av casestudie som metode, kildebruk, valg av teoretisk rammeverk og en enkel, men viktig begrepsavklaring av ulike styringsmodeller og maktfordelingsmodeller. Kapittel 3 vil gi en sammenlikning av Russland og Ukrainas grunnlover for å danne et bilde av hvordan den formelle makten i de to landene likner på og skiller seg fra hverandre. Kapittel 4 vil omhandle uformelle metoder, politiske aktører kan ta i bruk for å nå ønskede mål. Kapittel 5 tar for seg to case, som danner et sammenlikningsgrunnlag for hvordan regionenes roller i Russland og Ukraina skiller de to landene fra hverandre. Kapittel 6 tar for seg fire case, som omhandler maktforholdet mellom president og nasjonalforsamling i begge land, for med hensikt i å konkret forstå hvordan landene likner og skiller seg fra hverandre. Kapittel 7 tar for seg et case, valgordningen, i begge land for å belyse hvordan lik utforming av valgordningen har ulik virkning på de to regimenenes evne til å styre effektivt. Kapittel 8, konklusjonen, oppsummerer funnene denne casestudien har gitt.

2. Forskningsdesign, metode og begrepsavklaring

2.1 Innledning

Formålet med denne studien er at man gjennom Russland og Ukraina som utvalgte studieobjekter, kan ta utgangspunkt i eksisterende styringsmodeller, nemlig super-presidentstyre og president-parlamentarisme, for å få en større forståelse for hvordan disse landene skiller seg fra hverandre og på hvilke punkter de er mer like hverandre, enn tidligere antatt.

Hovedvekten vil ligge på politiske aktører og institusjoners rolle i landenes politiske system. Problemstillingen, *på hvilke måter likner det russiske og ukrainske politiske system hverandre og på hvilke måter er de ulike*, egner seg godt for kvalitative metoder. Kvalitativ analyse egner seg best der hensikten er å gå i dybden av få case, heller enn å gå i bredden av mange. Dette gjøres ved å se på flere uavhengige variabler forhold som behandles eksplisitt og systematisk.

2.2 Teoretisk fortolkende casestudie

Med utgangspunkt i eksisterende begreper (president-parlamentarisme og super-presidentstyre) og teori (ny-institusjonalisme) vil ny empiri hentes inn, struktureres og analyseres. På denne måten kan casestudier åpne for flere teoretiske tolkninger (Andersen 1997). Ved å ta utgangspunkt i kjennetegnene for president-parlamentarisme og super-presidentstyre, vil empirien jeg finner, kunne gi en ny forståelse av begrepene. Jeg vil ta utgangspunkt i presidentens makt (presidentadministrasjonen) siden den står sentralt i disse modellene. Hensikten vil være å få ny innsikt i den politiske utviklingen i Russland og Ukraina gjennom å anvende eksisterende begreper og teori. Det er dette man forstår ved begrepet *teoretisk fortolkende casestudie* (*ibid*:68-72). Nevnte begreper vil i denne studien, bli benyttet til å strukturere empirisk materiale.

I en teoretisk fortolkende komparativ casestudie må forskeren holde seg til anerkjente begreper og teori. Teoriens funksjon i denne oppgaven vil være å gi en forklaring på et fenomen og sette dette i en større sammenheng. Modeller og teori skal på den måten bidra til å organisere forståelsen. Ny-institusjonalisme er en slik ramme som kan bidra til å gi en forståelse av forholdet mellom individuelle aktører og politiske institusjoner. En test av ny-institusjonalismens forklaringskraft ligger utenfor denne oppgavens avgrensning. Bruken av styringsmodellene er ment å skulle gi felles fokus til studier med mer en én case.

2.3 Gyldighetsområde

Denne oppgaven har ikke til hensikt å generalisere de funnene som blir presentert. Likevel kan enkeltstudier ha en form for teoriutviklende preg. Dette er et hovedpoeng i Glaser og Struss' *Grounded Theory* - begrunnet teori (Andersen 1997). Objektet for studiene er empirisk materiale og hensikten er å formulere begreper som trekker essensen ut av data. Det er her denne oppgaven har fokus. I den grad den vil ha et preg av teoriutvikling, vil det være innenfor utviklingen av begreper.

De nevnte begrepene vil bli drøftet for å gjøre en vurdering av begrepenes betydning og fruktbarhet. Analytiske begreper dannes og utvikles i kjennskap til det som studeres, senere vil begrepet eksistere uavhengig av de data der begrepet først ble brukt. I den grad man kan si at begrepsutvikling kan være generaliserende eller teoriutviklende, vil det være naturlig å bruke analytiske begreper som fortolkningsrammer. Derfor er det svært viktig at analytiske begrep drøftes i lys av ny politisk utvikling. På den måten vil man kunne bedre disse eller utvikle nye dersom det er nødvendig. En drøfting av begrepers fruktbarhet vil øke bevisstheten for bruken og bedre den analytiske treffsikkerheten et begrep bør ha (Yin 2003). Yin argumenterer for at casestudiers styrke ligger i den analytiske generaliseringen, *in which a previously developed theory is used as a template with which to compare the empirical results of the case study* (Yin 1994:31). Det analytiske generaliseringspotensialet kobles derfor til de eksisterende styringsmodellene.

2.4 Metode: Komparativ tilnærmingsmåte: flere case

Kontekstavgrensning

Komparative studier av politiske regimer blir i stor grad brukt for å belyse og forklare likheter og forskjeller land imellom. Hensikten med slike studier er ofte å teste teori, finne kausale sammenhenger eller rett og slett få en bedre forståelse av hvordan eller hvorfor noe inntreffer (Hantrais 1999). Både casestudier med et case eller studier med flere case er partikulære studier, snarere enn generaliserende (Stake 2006). Man kan også se casestudier som en fremgangsmåte for å etablere teori (Stake 2006, Andersen 1999). Casestudiers styrke er imidlertid dens fokus på en eller flere spesifikke hendelser eller situasjoner, og ikke i hvilken grad utvalgte case er representative for andre case (Stake 2006). Yin (1994) mener at konteksten er viktig i casestudier fordi det gir en viktig forståelse av caset, slik at case og kontekst ikke kan ses på uavhengig av hverandre. Yin mener også at det i noen sammenhenger er slik at forskeren ikke kan forså casets betydning dersom han/hun ikke har forståelse for hvordan caset relaterer til en større sammenheng. Historisk kontekst er ofte av betydning, i denne oppgaven har Russland og Ukraina en felles historisk kontekst ved at landene har vært del av Sovjetunionen og har på denne måten blitt gjennomsyret av kommunismens stats sosialisme gjennom sju tiår. James Sherr (2009 [konferanse]) understreker imidlertid at Russland og Ukraina ut over dette, ikke har *felles* historie. De har likevel såpass mye til felles, at forskjellene i historisk kontekst ikke vil bli tillagt stor vekt i denne oppgaven.

I noen sammenhenger er relasjonen mellom case – kontekst uklar. Det er tilfellet når caset kan forstås som et resultat av konteksten. I følge Hantrais (1999) gir konteksten en forklaringsmessig verdi for å forstå en bestemt utvikling eller bestemte utfall. I denne oppgaven vil den historiske konteksten ikke bli tillagt vekt som forklaringsfaktor i forhold til aktørers valg av politiske institusjoner og deres virkemåte.

2.4.1 Casestudie som metode i denne oppgaven

Denne oppgavens problemstilling; *på hvilke måter likner det russiske og det ukrainske politiske system og på hvilke måter er de ulike*, gir rom for mer enn én case for å kunne se på hvilke måter systemene som helhet likner hverandre og hvordan de er ulike. Det vil være naturlig å velge ut flere case som kan bidra til å få en forståelse av politiske institusjoners utvikling og deres forhold til hverandre. Komparative casestudier med flere case kan være en god analysemetode for å studere politiske prosesser og politiske institusjoners virkemåte (Peters 1998). Komparativ politisk analyse der små case velges ut og kan sammenliknes, vil være en god tilnærming for å få en analytisk forståelse av prosesser i en institusjon og eller i landet der dette skjer (Peters 1998). *In practice case studies are often capable of saying a good deal about the process, as well as a great deal about the countries (ibid:13)*. Her blir casene avgrenset til den bestemte politiske prosess eller institusjon. Når man velger en sann tilnærming, kan man si at man avgrenser casene til å gjelde for den politiske prosessen eller den spesifikke institusjonen og caset anses da som relativt uavhengig av konteksten den er en del av. Dette er tilfellet for denne oppgaven. Siden de to landene som her undersøkes i stor grad har en felles kontekst (nemlig at begge var delrepublikker i Sovjetunionen), slik at man må anta at denne ikke spiller inn i nevneverdig grad for forskjeller i utviklingen i de to regimene.

Politiske institusjoner og administrative strukturer

Politiske institusjoner og administrative strukturer blir trukket fram som variabler for flernasjonale, komparative analyser over tid (Hantrais 1999:101). Dette innebærer en systematisk sammenlikning av politiske systemer, representasjon og makt, der også forholdet mellom sentral- og regionalmakten blir tatt hensyn til. Å bruke slike variabler vil være godt egnet til å finne svar på denne oppgavens problemstilling.

Landenes administrative strukturer er ulike, da Russland er en føderalstat, mens Ukraina er en enhetsstat. To case vil belyse problematikken mellom sentralmakt og regionene/de føderative enhetene.

Videre vil fire case velges ut som kan belyse **maktforholdet mellom president og nasjonalforsamling** i

- (1) Russland under president Vladimir Putins første presidentperiode (2000-2004), sammenliknet med en case som tar for seg den samme problematikken i Ukraina under president Leonid Kutsjmas andre presidentperiode (1999-2004).
- (2) Vladimir Putins andre presidentperiode (2004-2008) sammenliknet med Ukrainas president Viktor Jusjtsjenkos første presidentperiode (2004-dd).

Hensikten med disse fire casene er at de kan danne grunnlag for en komparativ analyse mellom Russland og Ukraina over tid, samtidig som det blir tatt hensyn endringer etter Oransjerevolusjonen i Ukraina i 2004 og grunnlovsendringene som trådte i kraft 1. Januar 2006.

Til sist vil et case om **valgordningen** belyse hvordan proporsjonal representasjon (PR) får ulike konsekvenser i Russland og Ukraina.

I omtalen av casestudie som design blir det ofte lagt for stor vekt på utvalgskriterier der et case velges ut og forstås som et eksempel på et bestemt univers av caser, sånn at funnene kan overføres til dette universet (Andersen 1997:85). I denne oppgaven er imidlertid muligheten for å kunne generalisere mindre viktig enn fordypingen i det partikulære. Det er lagt til grunn for utvalget av case at de skal være, godt dokumentert, enkle å forstå, at de lett lar seg avgrense i tid og at de gjenspeiler sentrale trekk i utviklingen av politiske institusjoner. Dette fordi de skal kunne belyse viktige elementer i russisk og ukrainsk politikk for på den måten å kunne gi ny forståelse av konkrete funn sett ut fra mer generelle begreper (president-parlamentarisme og super-presidentstyre). Hva jeg kan få ut av en slik studie, vil ikke baseres på denne studien alene, men også bygge på andres arbeid med tilsvarende problemstillinger.

Validitet og reliabilitet

Et mål med et hvert forskningsprosjekt bør være å kunne dokumentere prosjektets kilder og fremgangsmåte slik at en annen forsker vil kunne gjennomføre akkurat den samme undersøkelsen og da oppnå eksakt samme resultat. Dette er den perfekte reliabiliteten.

Casestudiet som dybdestudie gir god innsikt i komplekse politiske prosesser og gir en god forståelse av politiske aktører og deres intensjoner. Dets styrke ligger i analysens indre validitet, det betyr om en måler det man faktisk ønsker å måle. Casestudiers indre validitet handler om kausalsammenhengen. I denne casestudie vil en svakhet være at andre case enn de som er valgt her, ville kunne gi rom for andre konklusjoner. En annen problematikk er at det ikke er nok at kildene jeg baserer meg på er pålitelige. De må også kunne brukes til å svare på forskningsspørsmålet.

Begrepsvaliditet handler om ordenes operasjonalisering. De sentrale begrepene jeg bruker er operasjonalisert i tråd med forskernes egen innholdsmessige forklaring. Særlig vil dette gjelde Fish (2000) og Shugart og Carys (1992) styringsmodeller. Bruk av begrep i en større sammenheng, altså utenfor dette spesifikke studie, vil gi en felles forståelse av at det dreier seg om å identifisere et felles multiplum, *en kjerne på tvers av case* (Andersen 1997:99-100). Sammenlikninger gjør det dermed mulig å etablere en felles referanseramme for å karakterisere eller måle fenomen som ikke har noen gitt målestokk (*ibid.*)

2.5 Kilder og kildekritikk

Denne oppgaven tar i bruk sekundærkilder. Det vil si andres forskning og litteratur om russisk og ukrainsk politikk, i hovedsak engelskspråklige kilder. Det er min hovedkilde til informasjon. En grunn til dette er at jeg selv ikke behersker russisk eller ukrainsk. Dette vil være en svakhet ved oppgavens kildegrunnlag som det må tas hensyn til. Det viktigste hensynet i denne sammenhengen vil være de forskerne som har laget dokumentene jeg tar i bruk. Jeg må ta hensyn til hvilket utgangspunkt og mulig bakgrunn de bidragsyterne jeg baserer meg på, har.

En annen grunn til at jeg må basere meg på andre, er at jeg i liten grad fulgte de politiske debattene da de skjedde og må derfor støtte meg til andres vurderinger og analyser av fenomenene som trekkes fram. Det tas høyde for at litteraturen som finnes og er tilgjengelig, kan danne et skjevt bilde av virkeligheten. Jeg har etter beste evne vurdert kildenes relevans og troverdighet ved å sette flere kilder opp mot hverandre (Kjelstadli, 1992; Yin 2003) for på den måten å styrke oppgavens validitet. Da jeg i startfasen søkte etter dokumenter jeg kunne basere meg på, hadde jeg på forhånd tatt kontakt med norske eksperter innenfor russisk og ukrainsk politikk som tipset meg om viktige utenlandske forskere og deres bidrag.

Kildematerialet har blitt supplert underveis i skriveprosessen, ofte har en kilde ført meg til en annen. Et av problemene ved en slik fremgangsmåte er at utvelgelsen av kilder kan bli påvirket av forskerens ønsker om bestemte konklusjoner (Grønmo, 1996:86-7). For å redusere denne faren, har jeg villet samle inn data fra en rekke bidragsytere som dekker de samme fenomenene ut fra ulike perspektiver. De ulike kildene kan bidra til å bekrefte hverandre (Yin 2003:97-99). Som et resultat blir etterprøvbareheten eller reliabiliteten større da andre kan finne tilbake til de kildene jeg refererer til.

Både den russiske og ukrainske grunnloven ligger i sin helhet på internett og vil danne grunnlag for kapittel 3. I tillegg har nettsteder som Radio Free Europe Radio Liberty blitt brukt til å få kjennskap til ukentlig politisk aktivitet i Russland og Ukraina i den aktuelle tidsperioden. Der det ikke er referert til kilder, vil teksten være et resultat av mine betraktninger og vurderinger.

2.6 Teoretisk utgangspunkt

2.6.1 Ny-institusjonalisme

Den teoretiske avgrensingen i denne oppgaven, vil sette empirien jeg finner, i sammenheng med annen empiri og teori som omhandler samme problemstillinger. Ny-institusjonell teori danner en forståelsesramme for politiske aktørers atferd og

beslutninger. Samspillet mellom politiske institusjoner som presidentembetet, nasjonalforsamling, og regjering kan være med på å forklare hvordan politiske prosesser forløper. Tilhengere av ny-institusjonalismen mener at hvordan grunnloven er utformet, for eksempel parlamentarisk eller presidensiell, har innvirkning på utfallet av slike prosesser, samtidig som valgeregler, for eksempel flertalls- eller proporsjonal valgordning, har stor og forutsigbar virkning på politikere og politiske aktørers motivasjon til å inngå samarbeid. Når man ikke oppnår tilstrekkelig samarbeid, øker incentivene til å forrykke balansen mellom aktørene ved å svekke eller styrke institusjonene. Det er imidlertid ikke alltid slik at et effektivt og demokratisk styre danner grunnlaget for de institusjonelle valgene. Tvert i mot kan det også være slik at politiske aktører kan være like opptatt av å styrke sin egen maktposisjon.

Fra dette perspektivet kan man forstå politiske beslutninger på grunnlag av individuelle aktørers egeninteresse, der disse aktørene innehar ressurser og viktige maktposisjoner som et resultat av den politikken som utformes (March & Olsen, 1989:122). Ulike aktører har ulik tilgang til makt og ressurser, noe som danner grunnlag for konfrontasjoner, diskusjon, trusler og løfter som igjen danner en konstitusjonell enighet om et regimes *policy*. Politiske aktører vil i denne sammenhengen ha en sentral rolle når det gjelder både forståelsen og opprettelsen av politiske institusjoner som er med i denne analysen. Viktige politiske aktører vil her være Russlands og Ukrainas presidenter som har og har hatt sentrale roller i landenes institusjonelle utvikling. Disse aktørene har i noen sammenhenger hatt mulighet til å vinne fram innenfor rammene grunnloven gir, men også mulighet til å endre regelverket for å erobre mer eller makt, eller for å svekke motstandere (*ibid.*).

For å få en forståelse av hvilke institusjoner som er valgt og hvorfor de er valgt, er et annet element som også er tatt med i betraktningen, maktpolitikk eller *power politics*. Med dette begrepet menes politiske aktørers mulighet til å nå sine politiske mål ved å gå utenfor de etablerte reglene. I Ukraina (og Russland, forfatterens anmerkning) er slik makt i stor grad konsentrert hos presidenten og hans administrasjon. Denne

makten inkluderer blant annet selektiv lovhåndhevelse, innflytelse og kontroll over media (D'Anieri 2007:11).

2.7 Begrepsavklaring

Da et av målene med denne oppgaven er å si noe om fruktbarheten av å bruke eksisterende regimetypologier i hht casene jeg plukker ut, er det hensiktsmessig å ha klarhet i hvordan de ulike begrepene som brukes, defineres.

2.7.1 Presidentstyre

Et rent presidentsystem har i følge Shugart og Cary (1992) følgende kjennetegn:

- (1) Presidenten er leder for en utøvende makt og er valgt av folket. Nasjonalforsamlingen er også valgt av folket.
- (2) Den utøvende makt (regjeringen) er ikke utnevnt av og kan ikke felles av nasjonalforsamlingen, presidenten utnevner og avsetter regjeringen.
- (3) Presidenten og nasjonalforsamlingens medlemmer velges for faste perioder, og kan under normale omstendigheter ikke avsettes. Det betyr at nasjonalforsamlingen ikke kan stille mistillitsforslag og at presidenten ikke kan oppløse nasjonalforsamlingen.
- (4) Presidenten har en eller annen form for konstitusjonell lovgivende makt, for eksempel i form av vetomakt, eller presidentens rett til å styre ved dekret.

2.7.2 Semi-presidentstyre

I den post-kommunistiske regionen finner man ni land som har semi-presidensielle konstitusjoner; Kroatia, Kasakhstan, Litauen, Moldova (fram til 2001), Mongolia, Polen, Romania, Russland og Ukraina (Fish, 2006). Alle disse landene tilfredsstiller Duvergers kriterier for semi-presidentstyrer. Duverger (1980) legger tre kriterier til grunn;

- (1) presidenten må være valgt ved universell stemmegivning

(2) presidenten har betydelig makt

(3) statsministeren og hans ministre er ledere for regjeringen og er underlagt nasjonalforsamlingens tillit

For å forstå dette er det viktig å plassere presidentens og statsministerens makt i forhold til hverandre. Selv om man etter Duvergers kriterier kan plassere de nevnte landene i samme kategori, skiller de seg vesentlig i maktforholdet mellom president, statsminister og nasjonalforsamling. Duvergers modell er ikke tilstrekkelig for å belyse viktige forskjeller mellom politiske regimer.

Sartori (i Elgie 2007) er av den oppfatningen at man for å definere et semi-presidentstyre må ha med presidentens reelle makt. Det holder ikke å støtte seg til konstitusjonen, man må også vite hvordan makten er fordelt i praksis. Dersom maktbalansen konsentreres hos den direkte valgte presidenten samtidig som statsministeren er ansvarlig for nasjonalforsamlingen, er det et semi-presidentstyre (Elgie 2007). Hvis ikke kan man klassifisere regimet som enten parlamentarisk - hvis presidentembetet har liten makt - eller som et presidentstyre hvis presidenten har betydelig makt. Det er av denne grunn det er interessant å gjøre bruk av mer detaljerte typologiseringer for å tydeliggjøre forskjeller og likhetstrekk.

2.7.3 Super-presidentstyre

Listen over land som klassifiseres som semi-presidentstyre endres fra forsker til forsker ettersom i hvilken grad man tillegger presidenten "betydelig makt". Noen forskere (Linz & Stepan 1996; Fish 2000; 2005; Linn, 2006) mener at Russlands president har for mye makt til å klassifiseres som et semi-presidentstyre. De er snarere av den oppfatning at Russland er et super-presidentstyre eller et hyper-presidentstyre.

Super-presidentstyre kjennetegnes ved at:

(1) Valg av president i stor grad er preget av utvelgelse og tenderer til å ikke være konkurrerende og gjennomsluktig

-
- (2) Presidentadministrasjonen overgår alle andre politiske virksomheter i størrelse og ressursgrunnlag
 - (3) Presidenten kan styre ved dekret
 - (4) Den lovgivende makt er relativt svak slik at den ikke kan oppheve presidentens dekreter. Eller at presidenten (presidentens parti) har flertall i nasjonalforsamlingen.
 - (5) Rettsapparatet er kontrollert av presidenten slik at det i praksis ikke kan hindre presidenten i maktmisbruk
 - (6) Det er vanskelig å frasi seg den makten presidenten har oppnådd. Noe som gir en drivkraft til å forsøke å beholde den til en dør.

Linn (2006) og Fish (2000) vektlegger disse punktene når de klassifiserer super-presidentstyre som regimetype. I 2006 ble det hevdet at hvis ikke Russland allerede er et super-presidentstyre, så er de på god vei til å bli det (Linn 2006). Kan man si det samme i 2008? Det er noe denne oppgaven vil søke å finne svar på.

2.7.4 President-parlamentarisme

Rene former for presidentstyre kjennetegnes ved at en person, presidenten, både er statsoverhode og sjef for regjeringen. Systemer med både president og statsminister kan kalles tohodet ledelse og blir ofte klassifisert som semi-presidentstyre, president-parlamentarisk eller premier-presidensielt alt etter hvor listen legges for den utøvende makt (Shugart and Carey 1992:23; D'Anieri 2007:136). Dersom presidenten har flertall i nasjonalforsamlingen eller der presidenten er utstyrt med stor grad av dekretmyndighet, behøver det nødvendigvis ikke å oppstå en slik konfrontasjon mellom utøvende og lovgivende makt, derimot vil et presidentsystem der presidenten ikke har flertallet med seg, føre til uavbrutt effektivitetstap som forplanter seg utover i statens virkemåte som helhet (Shugart & Cary 1992; Mainwaring 1993). Frankrike er imidlertid et godt eksempel der systemet likevel har fungert til tross for at presidenten og statsministeren har kommet fra to motstridende partier (jfr. fotnote 16). Maktbalansen endret seg i Ukraina da 2004 grunnlovsendringen trådte i kraft

tidlig i 2006. Maktbalansen mellom president, statsminister og nasjonalforsamling ble da endret. Noe av presidentens makt ble flyttet til statsministeren og nasjonalforsamlingen.

President-parlamentarisme (ihht Shugart & Cary 1992:24) kjennetegnes ved:

- (1) Folkevalgt president
- (2) Presidenten utnevner og avsetter regjeringsmedlemmer
- (3) Regjeringsmedlemmene er avhengige av parlamentets tillit
- (4) Presidenten kan oppløse parlamentet, ha lovgivende myndighet eller begge deler

Nasjonalforsamlingen har myndighet til å avsette regjeringsmedlemmer, dette skiller seg fra andre regimetyper (*ibid.*). Denne konstitusjonelle endringen vil hindre Ukraina i å få et super-presidentstyre.

Presidenten har makt til å utnevne og avsette regjeringsmedlemmer. Dette betyr at regjeringen er avhengig av å ha tillit fra presidenten og parlamentet samtidig. Presidenten har enten makt til å oppløse parlamentet eller lovgivende myndighet eller både oppløsningsrett og lovgivende fullmakter.

Shugart og Cary har laget to dimensjoner som kan plassere den president-parlamentariske modellen i forhold til andre blandingsformer. Disse to dimensjonene er *presidentens makt over regjeringen* og *separat overlevelse*. Den første dimensjonen viser hvor stor makt presidenten har over regjeringen og inneholder *regjeringsdannelse* og *regjeringsavsettelse*. Den andre dimensjonen dreier seg om i hvilken grad den utøvende og lovgivende makt avhenger av hverandre for å bli sittende. Denne dimensjonen er bygget opp på grunnlag av variablene *presidentens oppløsningsrett* og *nasjonalforsamlingens rett til å stille mistillitsforslag*.

2.7.5 Konkurranspreget autoritært styre

Konkurransepregede autoritære regimer (jfr. kap. 1.1) har noen kjennetegn som faller utenfor den typologiseringen gjort av Shugart og Cary (1992) om president-parlamentarisme og den formelle maktfordelingen som blir presentert i kapittel 3. Super-presidentstyre kan muligvis assosieres med konkurransepregede autoritære regimer mer enn med president-parlamentariske. Jeg opplever at Shugart og Carys modell for inndeling av politiske regimer, har *demokratiske blandingsformer* som sitt utgangspunkt, det vil si regimer der makten utgår fra grunnloven. Dette utgangspunktet er ikke tilstrekkelig for å få et dekkende bilde av hvordan politikken utformes og relasjonene mellom det sittende regimet og opposisjonen i realiteten er.

Det må tas hensyn til fire arenaer når man skal vurdere om et regime faller inn under det Levitsky og Way (2002) og Diamond (2002) kaller konkurransepregede autoritære regimer;

Valg

Beskrivelsen av et regime kan ha flere utgangspunkt. Hvordan gjennomføringen av valg foregår er en viktig del av en slik beskrivelse. Russland og Ukraina har en del fellestrekk når det gjelder nettopp dette. I konkurransepregede, autoritære regimer kan ofte nasjonale valg gjenspeile en bitter kamp mellom to parter eller politiske blokker. Valgprosessen viser maktmisbruk fra det sittende regimet, i form av ensidig mediedekning, i noen tilfeller bruk av vold, noe som gjerne gjenspeiles i valgkampanjen. Det forekommer trakassering av opposisjonskandidater og aktivister som offentlig kommer med kritiske ytringer til det sittende regime. Dette resulterer i manglene gjennomsiktighet og en eliminering av opposisjonskandidater som ellers ville kunne være en reell trussel.

Lovgivende makt

I fullt autoritære regimer er den lovgivende makt så sterkt kontrollert av den utøvende makt at den reelt sett kan beskrives som ikke-eksisterende. I konkurransepregede, autoritære regimer beskrives den lovgivende makt som *relativt* svak. Likevel kan opposisjonen i nasjonalforsamlingen ha innflytelse dersom den utøvende makt

mangler flertall. Dette har vært tilfelle i både Russland og Ukraina der blant annet Putin måtte alliere seg med kommunistene fra 2000-2002, eller i Ukraina der innbitte maktkamper har utspilt seg mellom president og statsminister, særlig i kjølvannet av Oransjerevolusjonen.

Et motsatt eksempel i Ukraina er da Aleksandr Moroz, tidligere leder for nasjonalforsamlingen og leder av Sosialistpartiet, ytret sine beskyldninger om at Kutsjma-regimet var koblet til drapet på journalisten Georgii Gongadze. Dette viser en styrke ved den ukrainske nasjonalforsamlingen på det tidspunktet.

Dømmende makt

Konkurranspregede autoritære regimer har en tendens til å underordne den dømmende makts funksjon. Dette kan gjøres ved inngående bestikkelser, utpressing eller ved å bytte ut medlemmer av rettsvesenet. I Russland er tilliten til den dømmende makt derfor svært liten. Dommerne oppfattes som så inkompetente og korrupte, at russere til sammen bruker om lag \$400 millioner årlig på å bestikke dommere (Sakwa 2008:155). Et eksempel på dragkampen mellom presidenten og dømmende makt er da President Viktor Jusjtsjenko ga statsadvokaten og tre dommere i Konstitusjonsdomstolen sparken da nasjonalforsamlingen ikke ville godta oppløsningen av nasjonalforsamlingen i 2006 (Murno 2007). Et eksempel på det stikk motsatte er da konstitusjonsdomstolen i Ukraina fastslo at Kutsjmas folkeavstemning om å svekke nasjonalforsamlingens stilling i 2000, ikke var bindene. Gjengangeren i konkurranspregede autoritære regimer er at dommere som dømmer mot det sittende regimet, vil få en eller annen form for straff. Slik handlig vil imidlertid være gjenstand for internasjonal kritikk og en svekket legitimitet hos det styrende regimet.

Media

I fullt ut autoritære regimer vil alle typer medier være statlig eid eller under sterk statlig kontroll. Det vil være høy grad av sensur og/eller mediene vil være styrt av regimets ideologi eller styringsprinsipp. Ikke-statseide mediekanaler kan være eid av nære venner eller familie av det styrende regimet slik at streng kontroll ikke vil være nødvendig i samme grad. For eksempel hadde Kutsjmas svigersønn, Viktor Pinchuk

økonomisk kontroll over tre av de store nasjonale TV-kanalene og Ukrainas største daglige avis *Fakty i komentarii*. Men ettersom Ukraina ikke er et helt ut autoritært regime, har landet også uavhengige aviser som *Zerkalo nedeli*, *Den'* og *Vicherni visti*. Disse bidro i vesentlig grad til et kritisk syn på Kutsjma-regimet.

I Russland var Vladimir Gusinskys *Uavhengige TV* på samme måte en viktig kilde til et kritisk syn på Boris Jeltsin og hans behandling av Tsjetsjenia. Men der kritikken blir for stor eller for reell, kan dette få enorme konsekvenser for selskapet og redaktøren.

2.8 Kapittel 2: En kort oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjort rede for forskningsdesign, metode og begrepsavklaring. Gjennom en teoretisk fortolkende casestudie vil jeg bruke eksisterende styringsmodeller, som hjelper meg til å velge ut case som egner seg for en komparativ analyse. Gjennom to utvalgte case vil forholdet mellom sentralmakt og regionalmakt belyses. Videre vil fire case om maktforholdet mellom president, nasjonalforsamling og regjering bli analysert. Til slutt vil et case om valgloven i begge land analyseres for å få en forståelse av hvordan lik valglov kan få ulike konsekvenser for Russland og Ukraina.

Ettersom sentrale begreper nå har fått en nødvendig redegjørelse, vil kapittel 3 gi en innføring i det ukrainske og russiske politiske system sett i lys av utformingen av grunnlovene i de respektive landene. Målet vil da være at empirien som samles inn, skal settes inn i de kategoriene som har blitt presentert i dette kapittel.

3. Ukraina og Russlands politiske system

3.1 Innledning

Sammenhengen mellom konstitusjon og regimetype er som tidligere nevnt, omstridt (Sedelius 2002). Maktfordelingen mellom politiske institusjoner slik den er nedfelt i grunnloven, forteller noe om hvordan den formelle makten er fordelt. Denne formelle maktfordelingen gir et utgangspunkt for plassering av politiske regimer. Forholdet mellom utøvende og lovgivende makt har avgjørende betydning for om et regime kan betraktes som president-, parlamentarisk eller semi-presidensielt system. Argumentet for at grunnloven skal være bestemmende for semi-presidensielle regimer er imidlertid at forholdet eller avstanden mellom utøvende og lovgivende makt endres over tid, slik at regimet i en periode kan være presidentdominert og i en annen periode dominert i større grad av nasjonalforsamlingen (*ibid.*). En slik problematikk kommer særlig fram i Ukraina, der maktbalansen mellom president og nasjonalforsamling ble endret etter Oransjerevolusjonen i 2004. Likevel er Ukraina fra et konstitusjonelt synspunkt semi-presidensielt.

Hensikten med dette kapitlet vil derfor være å sette fokus på presidentens makt over nasjonalforsamling og regjering slik maktfordelingen er nedskrevet i grunnloven. Samtidig vil en sammenlikning være nødvendig for å si noe om hvordan og på hvilke punkter landene likner hverandre, eller er ulike. I så måte vil det være hensiktsmessig å finne ut om det gir mening å plassere Russland og Ukraina i to forskjellige regimetyper, med grunnloven som utgangspunkt.

Dette kapitlet gir derfor en nødvendig og systematisk sammenlikning av landenes grunnlover, med utgangspunkt i maktrelasjoner mellom president, nasjonalforsamling og regjering.

3.2 Russland og Ukrainas grunnlover

3.2.1 Grunnloven og grunnlovsprosessene

Grunnlovsprosessene i begge land forstås i hovedtrekk som en kamp mellom reformister og kommunister (Hønneland og Jørgensen 2006; Wolczuk 2001). I Ukraina var dette kampen mellom nasjonaldemokrater og kommunister, i Russland var maktkampen klarere mellom presidenten og Det øverste sovjet. Institusjonelt sett dreide dette seg om i hvilken grad og hvordan makten skulle deles mellom president og nasjonalforsamling. Forkjempere for parlamentarisme argumenterte for at viktigheten av politiske partier var grunnleggende for demokratisk utvikling og at borgerne skulle ha mulighet til å velge mellom ulike politiske partier. Tilhengerne av parlamentarisk styre fryktet at presidentstyre ville føre til at presidentens personlighet kunne være avgjørende for politikkutformingen, og faren for flertallstyranni ville undergrave nasjonalforsamlingens plass i det politiske systemet. Forkjemperne for presidentstyre på sin side, var oppatt av effektiv styring og mente at partipolitikk var noe som gjaldt veletablerte demokratier og derfor ikke passet til Russland (Hønneland & Jørgensen 2006). Disse mente at det var behov for en sterk utøvende makt som effektivt kunne gjennomføre de planlagte reformene for liberal markedsøkonomi.

Russland og Ukraina skiller seg imidlertid i prosessen som resulterte i ny grunnlov. Nasjonalforsamlingen i Ukraina tok i større grad del i denne prosessen og utfordret presidentens grunnlovutkast med et utkast som gav nasjonalforsamlingen mer makt. Den var utarbeidet av agrarer og sosialister, etter hvert støttet også Kommunistpartiet et slikt utkast. Etter sterkt press fra president Kutsjma ble det inngått et ”kompromiss” mellom presidenten og nasjonalforsamlingen. Her fikk presidenten gjennomslag for en av de viktigste punktene, utformingen av regjeringen. Grunnlovsutkastet ble betraktet som et system der maktfordeling var erstattet med presidentens ”system av makt” overfor nasjonalforsamlingen (Wolczuk 2001).

I Russland ble ikke prosessen med å lage grunnlov gjenstand for en offentlig diskusjon, på tilsvarende måte som i Ukraina. Grunnloven ble snarere skrevet ned av

en gruppe utnevnt av presidenten og etter presidentens ønsker (Linz 1997, Hønneland & Jørgensen 2006).

Grunnlovsprosessen er viktig fordi den forteller noe om hvem som deltar. Hvem som deltar vil imidlertid være avgjørende for utfallet, dersom man legger til grunn at ulike aktører vil kjempe for ulik utformning (Olsen 2007). I noen situasjoner vil dominerende aktører i stor grad få gjennomslag for sine ønsker, Russland og Ukraina var ingen unntak og presidenten som allerede hadde de største administrative og økonomiske resurssene, fikk det som de ville. (D'Anieri 2007).

Resultatet for begge land ble grunnloven av 1993 i Russland og grunnloven av 1996 i Ukraina. Begge grunnlovene plasseres innenfor rammene av semi-presidentstyre (Linz 1997; Shugart 2005; Protsyk 2004; Elgie 2007). Problematikken i disse systemene ligger i den såkalte doble legitimiteten, ved at presidenten både er direkte valgt av folket og har sitt legitimitetsgrunnlag der, samtidig som nasjonalforsamlingene også blir valgt av folket og kan argumentere for sin legitimitet. I hvilken grad regjeringen velges ut av presidenten eller nasjonalforsamlingen (eller begge) vil være viktig for presidenten og nasjonalforsamlingens gjennomslagskraft, evne til å samarbeide om felles mål og evne til å fungere kontrollerende overfor hverandre.

3.2.2 Presidentmakten

Ukrainas og Russlands presidenter hadde mange funksjonelle likhetstrekk før grunnlovsendringene i Ukraina trådte i kraft i 2006. Begge hadde myndighet til å utnevne statsministeren, men dette måtte godkjennes av Verkhovna Rada og Statsdumaen (hhv art. 106.9 og art. 83.a). De øvrige ministrene ble utnevnt og avsatt av presidenten etter forslag av statsministeren (hhv art. 106.10 og art. 83.e). Av denne grunn var ikke Russland og Ukraina *formelt* sett rene presidentstyre, men ble ansett som presidentstyre fordi statsministeren ble valgt ut av presidenten som igjen valgte ut ministre. Av denne grunn var presidentens makt over regjeringens sammensetning stor. I Russland var det for eksempel slik at presidenten valgte ut sine ”maktministre”, disse var utenriks-, forsvars-, justisminister og ministeren for

krisesituasjoner, som alle ble direkte utpekt av presidenten selv og sto til ansvar for presidenten alene, selv om de inngikk i regjering. Dessuten var presidentadministrasjonen det viktigste maktsentret i russisk politikk.

Presidentene hadde lovgivende funksjoner ved at de kunne nedlegge veto mot nasjonalforsamlingens lovforslag, Verkhovna Rada kunne oppheve presidentens veto ved 2/3 flertall i Ukraina, mens det trengtes 2/3 flertall i Statsdumaen og Føderasjonsrådet i Russland.

Presidentrollen hadde store likhetstrekk ved at begge kunne avsette regjeringen, etter 2006 har ikke lenger den ukrainske presidenten denne myndigheten, men han/hun kan avsette nasjonalforsamlingen dersom den ikke trer sammen innen tretti dager etter valget. Tilsvarende kan den russiske presidenten avsette både regjering og nasjonalforsamling. Dette viser Russlands presidents dominerende plass i russisk politikk. Presidentembetene gir presidenten myndighet til å tilbakekalle avgjørelser som er gjort av andre utøvende organer, i Ukraina gjelder dette også for den autonome republikken Krim. Presidentene i begge land kan utnevne kandidater til konstitusjonsdomstolen og sentralbanksjefen.

Russland og Ukraina har hele tiden hatt og har fortsatt lik praksis når det gjelder å stille presidenten for riksrett. Konstitusjonsdomstolen kan overprøve avgjørelser som er tatt av presidenten, dersom disse avgjørelser skulle stride mot grunnloven. Det må komme fram påstander om at presidenten er skyldig i grove forbrytelser, forræderi eller landssvik. Dersom presidenten likevel må tre av grunnet riksrett, sykdom eller død, vil statsministeren ta over og det vil bli holdt nyvalg innen tre måneder. Dersom dette skjer, har ikke den fungerende presidenten de samme rettene som den valgte presidenten. Han kan ikke oppløse nasjonalforsamlingen, holde folkeavstemninger eller foreslå endringer i grunnloven. Presidentene i begge land kan styre ved dekret, så lenge det ikke strider mot grunnloven.

3.2.3 Styre ved dekret - den russiske presidenten er mektigst

En presidents myndighet til å styre ved dekret er et viktig punkt i presidentens forhold til nasjonalforsamlingen og denne myndigheten er nedfelt i grunnloven. Dekretautoritet gir presidenten mulighet til å styre utenom nasjonalforsamlingen, dersom dekretene er av lovgivende karakter undergraver dette prinsippet om maktfordeling. I Russland, især under Jeltsin, og i Ukraina under Kutsjma, har dette vært essensielt for presidentens overlevelse i en tid der nasjonalforsamlingen var i opposisjon til presidenten. Dekret blir her referert til som en lovgivende myndighet, seremonielle, upubliserte eller utnevnellesdekreter blir ikke tatt i betraktning.

Den ukrainske grunnloven ga presidenten myndighet til å styre ved dekret de tre første årene etter grunnloven trådte i kraft i 1996. Det betyr at president Kutsjmas dekretmyndighet ble redusert i 1999 (se grunnlovens kapittel 15 ”overgangsbestemmelser”, pkt 4). Her skiller Ukraina seg fra den Russiske presidentens myndighet.

I Shugart og Carys (1992:150) tabell som omhandler folkevalgte presidenters lovgivende og ikke-lovgivende makt har presidentens dekretmyndighet en skår mellom 0 og 4, der 0 betyr at presidenten ikke kan styre ved dekret. Verdien 4 gir presidenten ubegrenset myndighet til å styre ved dekret slik som i Russland (art. 90), forutsatt at dekretet ikke strider mot grunnloven. Ukraina ble gitt skåren 4 fram til 1999, da den ble begrenset og endret til skåren 1 - som gir presidenten begrenset lov. Med utgangspunkt i Shugart og Carys skårer har jeg plassert Russland og Ukraina slik:

Tabell 3.1 Folkevalgte presidenters lovgivende makt gjennom bruk av dekret

<i>Uten begrensninger (skår 4)</i>	Russland 1993 - Ukraina 1996-1999 ^a
<i>Med begrensninger (skår 1)</i>	Ukraina 1999-

a) Presidenten kan styre ved dekret de tre første årene etter grunnloven trådte i kraft, altså ble Kutsjmas dekretmyndighet moderert i 1999.

La oss begynne med den øverste raden, *uten begrensninger*. I presidentsystemer eller det Shugart og Cary omtaler som *rent presidentstyre* mener de at presidenten i noen grad har konstitusjonelt betinget lovgivende myndighet. Dette er en viktig faktor for presidentens mulighet til å institusjonalisere presidentembetet i et politisk regime (Protsyk 2004). Dette indikerer også, grovt skissert, at regimenes likhet var større under Kutsjmas første presidentperiode og Boris Jeltsins siste. Altså, presidentens lovgivende makt var større for Vladimir Putin (2000-2008) enn Leonid Kutsjma andre presidentperiode (1999-2004) og president Viktor Jusjtsjenko 2004-dd).

Tabellens nederste rad, *dekret med begrensninger*, indikerer at presidentens lovgivende makt har blitt innskrenket. Presidenten i Ukraina kan ikke lenger påvirke eller gjøre lovgivende beslutninger uten nasjonalforsamlingens samtykke. Presidenten kan, imidlertid uten nasjonalforsamlingens godkjenning, styre ved dekret i krisesituasjoner. Det er presidenten selv som avgjør om landet er i krise (art.85.31). I krisesituasjoner er det imidlertid ikke lov å endre grunnloven (art. 157). Presidentens myndighet til å styre ved dekret i krisesituasjoner blir av Shugart og Cary (1992:151) gitt verdien 1.

Forskjellen mellom Russland og Ukraina når det gjelder styre ved dekret kan forstås gjennom styringsmodellene super-presidentstyre og president-parlamentarisme. I super-presidentstyre, som navnet tilsier, gis presidenten utstrakt makt til å styre i de situasjoner han ikke har flertall med seg i nasjonalforsamlingen. I president-parlamentariske system, som her beskrevet, har presidenten enten, til noen grad lovgivende makt gjennom grunnloven, eller myndighet til å oppløse nasjonalforsamlingen (eller begge) (Shugart & Cary 1992:24). I Ukraina etter 2006 har presidenten makt til å oppløse Rada, det var ikke mulig under grunnloven av 1996 (Elgie 2009). Begrenset og ubegrenset myndighet til å styre ved dekret gir presidentene bestemte roller. Der presidenten ikke kan styre ved dekret og har opposisjonen mot seg i nasjonalforsamlingen, stiller dette større krav til samarbeidsvilje. Presidenter med ubegrenset dekretmyndighet kan med grunnloven i hånden styre utenom den folkevalgte, lovgivende forsamling. Stadfestelsen av denne

forskjellen gjør det meningsfylt å bruke modellene super-presidentstyre og president-parlamentarisme for å beskrive avstanden mellom de to landenes regimer.

3.2.4 Grunnlovsendringer og Ukrainas Oransjerevolusjon fører til større avstand mellom Russland og Ukrainas politiske regimer

Grunnlovsendringene av 2004 i Ukraina førte til at en rekke likhetstrekk forsvant. Den viktigste grunnlovsendringen omhandlet statsministeren og regjeringens endrete rolle i forhold til president og nasjonalforsamling. Som nevnt tidligere ble statsministeren mellom 1996 og 2006, utnevnt av presidenten og trengte bare bekreftelse fra nasjonalforsamlingen. Etter at endringen trådte i kraft i januar 2006 er statsministeren og regjeringen ansvarlige *både* overfor presidenten og nasjonalforsamlingen. Tidligere var det presidenten som utnevnte statsministeren, nå er det slik at flertallet i nasjonalforsamlingen har en nøkkelrolle i å velge statsminister.

Poenget med den nye loven var at nasjonalforsamlingen skulle danne et parlamentarisk flertall innen tretti dager etter valg til Verkhovna Rada og at valg av statsminister skulle *rådføres* med presidenten før utnevning (art.85.12). I praksis betyr dette at nasjonalforsamlingen utnevner statsminister, ettersom det er dette organet som skal godkjenne valget av statsminister.

Grunnlovstillegget gir statsministeren tilgang til å utnevne alle regjeringsministre med unntak av forsvars- og sikkerhetsminister, som fortsatt utpekes av presidenten. Den ukrainske regjering har kommet i en slik posisjon at ministre som er utpekt av presidenten kan være fra en annen politisk fløy enn ministrene som er utpekt av statsministeren. *The cabinet is at odd with the preisdent* (D'Anieri 2007:145). Dette er noe av problematikken og utfordringen som ligger i systemer med tohodet utøvende makt, der presidenten *ikke* har flertall i nasjonalforsamlingen. Sannsynligheten for at tilsvarende skal skje i Russland er mindre ettersom presidenten står for valg av statsminister som igjen skal velge ministre i sin regjering, med unntak av *maktministrene*.

Til tross for grunnlovstillegget fortsetter presidenten å utpeke blant annet ledere i den ukrainske sikkerhetstjenesten, rådet for nasjonalt forsvar og sikkerhet, lederen av nasjonalbanken og riksadvokaten (art. 85.12). Dette er helt analogt med den russiske grunnloven som gir presidenten direkte makt over en rekke føderale tjenester og direktorater, blant annet lederen for den føderale sikkerhetstjenesten (FSB) (art. 83.g). I likhet med den ukrainske presidenten velger den russiske presidenten også ut riksadvokaten og dommere i konstitusjonsdomstolen.

Et viktig poeng å trekke fram, og et viktig skille mellom Russland og Ukrainas politiske regimer, er imidlertid at de ukrainske grunnlovsendringene reduserer faren for at det politiske regimet skal kunne bli et super-presidentstyre. Da nasjonalforsamlingen fikk mulighet til å utnevne statsministeren, styrket dette dens stilling vis-à-vis presidenten. Nasjonalforsamlingens mulighet til å avsette enkeltministre uten at hele regjeringen må gå, styrker nasjonalforsamlingens rolle vis-à-vis regjeringen. Essensen i dette er at regjeringen er sterkere knyttet til nasjonalforsamlingen i Ukraina enn i Russland. Rada og regjeringen kan der dermed stå som motvekt til presidentmakten på en måte som ikke mulig i Russland.

3.2.5 Nasjonalforsamlingene

Den russiske føderale forsamling har to kammer, Statsdumaen (det nederste kammer) og Føderasjonsrådet (øverste kammer). Denne delingen ses på som et klart brudd med det tidligere uklare forholdet mellom Kongressen og Det øverste sovjet. Tokammersystem er typisk for land som historisk har en føderal struktur, der det essensielle er at viktige saker skal behandles i to omganger av to ulike forsamlinger. Føderasjonsrådet består av to representanter fra hver føderale enhet. Ideelt sett skal Føderasjonsrådet fungere som en kontrollfunksjon overfor Statsdumaen, men noe av denne funksjonen har blitt svekket under president Putin, dette kommer jeg tilbake til i kapittel 6.

Den føderale strukturen skiller seg fra det ukrainske systemet som fremstår som en enhetsstat der nasjonalforsamlingen har ett kammer. Både Verkhovna Rada og

Statsdumaen har 450 medlemmer og dagens valgordning er tilnærmet identisk. Valgordningen kommer jeg tilbake til i avsnittet under og i kapittel 7.

Nedfelt i den ukrainske grunnloven er nasjonalforsamlingen eneste lovgivende organ (art. 75). I Russland har både presidenten og nasjonalforsamlingen lovgivende myndighet. Fram til 2006 måtte presidentens statsministerkandidat godkjennes av Verkhovna Rada, den samme funksjonen har Statsdumaen, men presidenten kan velge å oppløse Statsdumaen dersom statsministerkandidaten ikke godkjennes etter tredje forsøk. Den russiske presidenten kan imidlertid ikke oppløse Føderasjonsrådet. Den russiske presidenten kan legge større press på nasjonalforsamlingen enn presidenten i Ukraina, der presidenten i liten grad har myndighet over Rada. I Russland er det slik at presidenten og regjeringen ikke har juridisk plikt til å ta hensyn til Statsdumaens anmerkninger, i hvilken grad dette blir tatt hensyn til avhenger av utøvende makts samarbeidsvilje.

Valgordningen

Valglover er viet stor oppmerksomhet innenfor utformingen av politiske institusjoner. Det vises til at valglovene har stor effekt på partidannelse, partiutviklingen og nasjonalforsamlingens mulighet til å handle effektivt (D'Anieri 2007:153). Valglovene er lettere å endre enn samfunnsmessige skillelinjer som kan være avgjørende for stemmegivning og utfall. Derfor kan endringen av valgloven være en mulighet for og nå bestemte politiske mål.

Studiet av valglover og valgordninger har to mulige utgangspunkt; (1) flertallsvalg eller (2) forholdstallsvalg eller proporsjonal valgordning (heretter PR). Disse to systemene er knyttet til Duvergers lov og hypotese der flertallsvalg fører til topartisystem og PR fører til flerpartisystem (Duverger 1980). I et topartisystem vil oftest ett parti få flertall i nasjonalforsamlingen, mens det vanligste er koalisjonsdannelser i et PR-system.

I Russland og Ukraina har disse to valgformene blitt kombinert. Formålet ved å kombinere dem var at forholdstallsvalget skulle sørge for at flere politiske partier skulle være representert i nasjonalforsamlingen og at flertallsvalget skulle

sammenfatte og moderere antall interesser representert i nasjonalforsamlingen sånn at det ble enklere å samarbeide (Shugart & Wattenberg 2001).

I Ukraina ved valget i 1994 ble alle representanter til nasjonalforsamlingen valgt etter flertallsmetoden i enkeltkretser. Valgordningen ble endret til et blandingssystem ved valgene i 1998 og 2002, der halvparten av representantene (225) ble valgt etter forholdstallsmetoden og den andre halvparten (225) valgt i enkeltmannskretser. Dette var i stor grad det samme systemet som ble praktisert i Russland fram til valget i 2007. Det todelte valgsystemet skulle sørge for at ulempene ved det ene systemet skulle veies opp av godene ved det andre og omvent. Likevel virket det mot sin hensikt ved at uavhengige kandidater fortsatt ble stemt inn og at disse ikke var spesielt interessert i partibygging. PR-systemet hindret partikonsolidering da sperregrensen bare var på fire prosent. Dette førte til at små partier ble valgt inn og at flere partier ble representert i nasjonalforsamlingen enn dersom det hadde vært valg der alle representanter ble valgt etter PR-systemet (D'Anieri 2007:159).

Foran valget til Verkhovna Rada i 2006 ble ordningen endret, i likhet med den russiske som ble endret i 2007. I begge land velges nå samtlige 450 representanter etter forholdstallsmetoden. Denne endringen kommer jeg tilbake til i kapittel 7 om landenes valgordninger, intensjonen bak og konsekvenser av endringen.

Presidentenes relasjoner til nasjonalforsamling og regjering

Det ukrainske og russiske systemet skiller seg også på et annet viktig punkt. Verkhovna Rada har nå myndighet til å avsette enkeltministre, statsministeren inkludert. Dette resulterer i at nasjonalforsamlingens mulighet til å ha innflytelse på regjeringen øker, uten at hele regjeringen må byttes ut. Nasjonalforsamlingen har myndighet til å avsette ministrene som er utpekt av presidenten, slik er det ikke i Russland. Statsdumaen har på sin side myndighet til å vedta mistillit til regjeringen som helhet, ikke til enkeltministre slik som i Ukraina. I Russland har statsministeren, på regjeringens vegne, myndighet til å stille kabinettsspørsmål til Statsdumaen.

Et annet viktig skille er at den ukrainske presidenten ikke lenger har myndighet til å oppløse regjeringen. Den russiske presidenten har denne myndigheten. Dette danner

et ulikt grunnlag for presidentens innflytelse og mulighet til å presse regjeringen og påvirke sammensetningen i nasjonalforsamlingen. Den russiske presidenten har myndighet til å velge å se bort fra Statsdumaens mistillitsforslag eller samtykke i regjeringens avskjed etter Statsdumaens ønske. Dette betyr at den russiske presidenten har større myndighet over nasjonalforsamlingen og regjeringen enn den ukrainske. Dette forholdet mellom president, nasjonalforsamling og regjering gjør det meningsfylt å lage finere inndelte regimetyper for å kunne plassere politiske regimer i forhold til hverandre. Som skissert over har presidenten i Russland gjennomgående mer makt over andre politiske institusjoner og aktører enn den ukrainske. Derfor gir det mening å plassere de to landenes regimer i hver sin kategori, hhv super-presidentstyre og president-parlamentarisme.

3.2.6 Dobbel legitimitet

Både presidenten og nasjonalforsamlingen har legitimitet hos folket, da begge velges av folket. Ukrainas president-parlamentarisme der både president og statsminister har utøvende makt, krever at to ansvarsforhold må være avklart; det er nødvendig med en klar ansvarsfordeling mellom president og statsminister, samtidig som disse må respektere dette ansvarsforholdet i stede for å drive et konkurrerende samboerskap. *Cohabitation* eller *samboerskap* oppstår når presidenten og statsministeren er fra ulike politiske leire (Shugart & Cary 1992). Dette forekommer i semi-presidensielle systemer der presidenten er fra en annen politisk leir enn flertallet i nasjonalforsamlingen. Problematikken knyttes til at presidenten blir tvunget til å velge en statsminister som skal få nasjonalforsamlingens godkjenning. Den doble legitimitetskonflikten som her omtales som samboerskap, inntreder der man har en uavhengig valgt president og en statsminister som er avhengig av både presidenten og nasjonalforsamlingens godkjenning (*ibid*:56-8), slik som i Ukraina etter 2006. Denne problematikken er eliminert bort i Putins super-presidentstyre der presidentens innflytelse både over regjering og nasjonalforsamling er så stor at samboerskap vanskelig kan finne sted.

3.2.7 Kapittelkonklusjon

I dette kapitlet har vi sett at grunnloven legger det formelle rammeverket for hvordan de forskjellige politiske institusjonene fungerer i samspill med hverandre. Grunnleggerne av konstitusjonen er innforstått med hvilke institusjonelle valg de står overfor (valg av parlamentarisme, presidentstyre eller semi-presidentstyre) og hvilke konsekvenser et slikt valg vil få. En adekvat forståelse av hvorfor bestemte konstitusjonelle løsninger velges fordrer en forståelse av hvem som er “grunnleggerne”, hva de prøver å oppnå, hvordan dette alternativet best vil fremme grunnleggernes politiske mål og hvordan de skal få den nødvendige oppslutningen om sitt syn (Olsen 2007:203). I Russland har presidenten hatt mest makt og det ser man i presidentens oppløsningsrett overfor nasjonalforsamlingen og regjeringen. Når presidenten i tillegg kan styre ved dekret, svekker dette nasjonalforsamlingens uavhengige rolle som lovgivende organ. I Ukraina er ikke presidentmakten like sterk, siden presidenten har liten innflytelse over nasjonalforsamlingen. Likevel, før grunnlovsendringene av 2004 beskrives presidentmakten som sterk med hensyn til presidentens myndighet til å utnevne regjeringen. Etter at det ble innført prinsipper om maktfordeling, skiller presidentenes myndighet de to landene fra hverandre mer enn tidligere. Ut fra dette har man sett at det er hensiktsmessig å operere med to klassifiseringer av politiske regimer, president-parlamentarisme og super-presidentstyre for å få en mer nyansert forståelse av hvordan og på hvilke måter det russiske og ukrainske politiske system likner hverandre og er ulike rent konstitusjonelt.

Dette kapitlet har gjort rede for grunnlovens, den formelle, maktfordelingen i begge land. Neste kapitel omhandler *maktpolitikk*, det innebærer hvordan politiske aktører kan gå utenfor grunnloven for å nå ønskede mål.

4. Uformelle kontekstuelle forhold

I det foregående kapitlet ble den formelle maktfordelingen gjennomgått og sentrale forskjeller og likheter er blitt belyst. Dette kapitlet har jeg kalt kontekstuelle forhold, her vil jeg komme inn på hvordan landenes politiske aktører går utenfor den formelle lovgivningen for at deres politikk skal og kan føres frem. Først vil et kort tilbakeblikk til hvordan ”tingenes tilstand” kan beskrives under den russiske presidenten Boris Jeltsin og de ukrainske presidentene Leonid Kravtsjuk og Leonid Kutsjmas første presidentperiode. Dernest vil jeg komme innpå hvilke maktfaktorer det er viktig å ha kontroll over i Russland og Ukraina, samt hvordan det styrende regime forholder seg til opposisjonen og media gjennom kjennetegn for konkurransepreget, autoritært regime. Her vil hensikten være en sammenlikning av landenes uformelle maktstruktur som vil danne et mer helhetlig bilde av forholdet mellom sentrale politiske aktører.

4.1 Jeltsin, Kravtsjuk og Kutsjma - et tilbakeblikk

Boris Jeltsin

Av grunnloven av 1993 har den russiske Statsdumaen vært en svak politisk institusjon i forhold til presidentembetet. Likevel har nasjonalforsamlingen vært et sted for frisk debatt og diskusjon under president Jeltsin. Under Jeltsin har Statsdumaen blitt sett på som en motvekt til presidentembetet, da Kommunistpartiet var det største partiet i nasjonalforsamlingen.

Grunnloven ilegger presidenten mye makt, ved blant annet styre ved dekret uten form for restriksjoner. President Jeltsins bruk av dekret er omtalt som kontroversiell og autokratisk, der presidenten undergraver den folkevalgte forsamling ved å styre utenom den (Parrish 1998:62). O'Donnel (1994) omtaler denne måten å styre på som ”delegative democracy”, delegert demokrati, i den grad den folkevalgte presidenten er gitt myndighet til å styre fra grunnloven uten å gå veien om nasjonalforsamlingen. Dette førte til et stort antall beslutninger tatt ved dekret under Jeltsins presidentperiode. I mange sammenhenger har Jeltsin kunnet styre og beslutte ved

dekret som et middel for å prege den politiske agenda og til å tvinge nasjonalforsamlingen til å godta hans politikk (Parrish 1998:99). Dette har ført til at demokratisk utvikling der nasjonalforsamlingen utgjør en viktig rolle var svekket ved Putins inntreden i 1999.

Til tross for nasjonalforsamlingens opposisjon mot Jeltsinregimet har presidentens makt over nasjonalforsamlingen vært stor, slik det ble vist til i kapittel 3.⁵ Jeltsins presidentperiode beskrives som et presidentregime, denne argumentasjonen bunner i presidentens makt over sammensetningen av regjeringen. Forskere har også kalt Russland under Jeltsin president-parlamentarisk, og begrunnet dette med at systemet både har en president og statsminister (Remington 2008:57), men ettersom presidenten utnevner statsministeren og øvrige ministre og i tillegg kan oppløse Statsdumaen, dersom presidenten ikke får godkjenning, vil jeg betrakte presidentens makt som så essensiell for det russiske systemet at president-*parlamentarisme* vil være misvisende. Fish (2005) mener graden av presidentmakt er så stor at det oppfattes som mer riktig å omtale det russiske politiske system som et super-presidentstyre. De ulike oppfatningene av Jeltsins politiske regime danner grunnlag for en ny diskusjon om problematikken knyttet til typologiseringen av politiske regimer. I sær er dette viktig i komparative studier.

Putins bruk av presidentmakt skiller seg fra Jeltsins. Jeltsins maktbruk var preget av uberegnelighet og impulsivitet (Remington 2008:18), men han godtok mediekritikk og politisk opposisjon i større grad enn sin etterfølger. Jeltsin styrte under en opposisjonsledet nasjonalforsamling og hadde i mange situasjoner ikke andre valg enn å inngå kompromiss med nasjonalforsamlingen. Kompromiss ble i større grad inngått under Jeltsin enn under Putin (*ibid.*)

Leonid Kravtsjuk og Leonid Kutsjma

I Ukraina ble Leonid Kutsjma utnevnt som statsminister av president Leonid Kravtsjuk, Ukrainas første president i 1992. Ved presidentvalget i 1994 gikk Kutsjma seirende ut mot nettopp Kravtsjuk. I løpet av året 1994 hadde Ukraina blitt det mest

⁵ Kombinasjonen av presidentens dekret- og vetomakt har økt Jeltsins innflytelse over lovgivningen (Parrish 1998:79).

demokratiske av alle de tidligere sovjetlandene (D'Anieri 2008:4). Ved presidentvalget samme år vant Kutsjma over Kravtsjuk og makten ble gitt videre på fredelig vis. Både presidentvalget og valget til nasjonalforsamlingen samme år bar preg av konkurranse og ble beskrevet som relativt rettferdige. Dette stod i stor kontrast til Jeltsins styre i Russland der han oppløste nasjonalforsamlingen i 1993 og gav ordre om at militæret skulle storme nasjonalforsamlingens hus. Presidentvalget i 1996 blir omtalt som en svertekampanje mot kommunistene. Der det blant annet ble sagt at dersom Kommunistpartiets Gennadij Zjuganov skulle vinne presidentvalget ville dette føre Russland tilbake til "the dark days of Stalinism" (Brudny 1997:260).

Under valgkampen mellom Kravtsjuk og Kutsjma var det Kravtsjuk som dominerte mediebildet. Likevel fikk Kutsjma fram at da han var statsminister fungerte Kravtsjuk som en brems for hans økonomiske (og nødvendige) politikk (Wolczuk, 2001:137). Den politiske striden mellom Kravtsjuk og Kutsjma viser til en viktig skillelinje i ukrainsk politikk. Kutsjma stod for en desentralisering av makt som ville gi regionene større autonom frihet, samtidig som han tok avstand fra en føderal styring av landet. Kort sagt spilte Kutsjma på de russiskvennlige stemmegiverne i Ukraina. Dette gjorde han ved å vektlegge nødvendigheten av et tett og nært samarbeid med Russland. Kravtsjuk var en del av den kommunistiske eliten, stod for en isolasjonistisk politikk bestående av en vakkende økonomi og en antirussisk holdning (*ibid.*). Fordelingen av stemmene mellom regionene viste seg å være avgjørende, og splittet landet i to. Flertallet i alle oblaster utenom et øst for Dnieper gav sin støtte til Kutsjma. Dette er et uslag av den dyptgående regionale skillelinjen som går igjennom Ukrainas befolkning.

Fram til 2006 da grunnlovsvedtakene fra 2004 trådte i kraft blir Ukraina omtalt som et presidentsystem, i likhet med Russland. Dette begrunnes med at statsministeren ble utpekt av avsatt av presidenten, noe som innebærer at presidenten har den egentlige makten over regjeringen (D'Anieri 2008:35-6).

4.2 ”Power Politics” - Maktpolitikk

For å belyse hvilke institusjoner som er valgt og hvorfor kommer man innpå et viktig og sentralt punkt i russisk og ukrainsk politikk. ”Power politics” eller *maktpolitikk* innebærer at politiske aktører er tilbøyelige til å gå utenom det etablerte lovverket for å oppnå deres mål. Grunnlovsprosessene og den formelle fordelingen av makt nedfelt i grunnloven har blitt gjort rede for i kapittel 3 og danner grunnlag for videre analyse av maktpolitikken som strekker seg utenfor grunnlovens grenser. Når det refereres til *maktpolitikk* er denne i stor grad konsentrert hos den utøvende makt, presidenten i begge land. Maktpolitikk eller utnyttelse av den formelle makten for å tilegne seg mer makt blir symbolisert gjennom selektiv lovhåndhevelse, regulering av økonomien, innflytelse over media. For å forstå hvordan makt er forbundet med institusjoner og demokratisering i Russland og Ukraina er det viktig å legge merke til hvordan makt og institusjoner er knyttet sammen i den politiske sfære.

4.2.1 Konkurranspregede autoritære regimer (competitive authoritarianism)

For at innholdet av konkurransepreget autoritære regimer skal ha noe for seg er det viktig å poengtere at denne type regimeinndeling i hovedsak tar utgangspunkt i den ikke-konstitusjonelle maktfordelingen i et land. Det er heller relasjonene mellom hvordan valg gjennomføres, opposisjonens mulighet til å dominere, hvordan lovgivende og dømmende makt fungerer i samspill med hverandre og til slutt hvilken rolle media har i samfunnet. Forståelsen av konkurransepreget autoritært regime er som følger. Det finnes et regime, det gjennomføres valg, det er konkurranse om stemmene, men valget er i liten grad rettferdig (Howard & Roessler 2006:367).

Dette strekker seg utover den typologiseringen gjort av Shugart og Cary (1992) om president-parlamentarisme og den formelle maktfordelingen som ble presentert i kapittel 3. For øvrig kan super-presidentstyre lettere assosieres med konkurransepregede autoritære regimer der presidenten har en klarere og mer dominerende rolle som kan gi en forståelse av presidentens dominans på andre arenaer enn bare den politiske. Jeg opplever at Shugart og Carys modell for inndeling

av politiske regimer bunner i *demokratiske blandingsformer*. Når demokratiske blandingsformer legges til grunn for plassering av politiske regimer er ikke dette tilstrekkelig for å få et dekkende bilde av hvordan politikken utformes og relasjonene mellom det sittende regime og opposisjonen.

Bakgrunnen for å komme med en slik forståelse legger til grunn brudd på minimumskravene for demokrati. Utøvende og lovgivende makt skal velges gjennom åpne, frie og rettferdige valg. Alle voksne skal ha stemmerett. Politiske rettigheter som; sivile rettigheter, ytringsfrihet og pressefrihet, frihet til å danne frivillige organisasjoner, samt frihet til å kritisere det styrende regimet. De valgte representantene skal ha reell autoritet til å styre og de skal ikke styre for, eller representere militære grupper eller opptre spesielt beskyttende for bestemte regioner eller områder. Det skal legges til at demokratiske regimer kan gjøre brudd på noen av disse kriteriene, men de skiller seg fra konkurransepregede autoritære regimer i den grad hyppigheten og omfanget av bruddene på disse kriteriene er mye større (Levitsky & Way 2002:52-3).

I konkurransepregede autoritære regimer finnes det demokratiske institusjoner som er ment til å fungere og ment til å være institusjoner som skal inneha og utøve politisk autoritet, slik det er referert til i grunnloven. Men makthavere, ofte ved sterke personligheter, trosser disse så hyppig at man ikke kan si at de styrer etter demokratiske prinsipper. I kontrast til fulle autoritære regimer som Hviterussland, der opposisjonskandidater blir fengslet eller rett og slett forbys, ble de i forkant av valgene i 2002 og 2004 i Ukraina utsatt for ekstrem trakassering og sjikanering (Way, 2005:132). Dette kjennetegner også Russland der opposisjonskandidater og partier får regelmessig negativ omtale i riksdekkende medium og en stadig innskrenking av ytrings- og organisasjonsfrihet i kombinasjon med Putins ”reformagenda” som vanskeliggjør andre partiers opprettelse og representasjon i nasjonalforsamlingen (Oversloot & Verheul 2006; Sakwa 2008).

Opposisjonens mulighet til å vinne fram, Russland og Ukraina skilles

I konkurransepregede, autoritære regimer er opposisjonens mulighet til å vinne fram en viktig faktor. Blant annet er opposisjonsledere og deres sjanse til å mobilisere det sivile samfunn viktig. Muligheten og opposisjonens evne til å samle seg for å ta opp kampen med det sittende regime er sentral for demokratisk utvikling. Her skiller Russland og Ukraina seg på et veldig viktig punkt. Gjennom Oransjerevolusjonen klarte presidentkandidat Viktor Jusjtsjenko å overvinne Viktor Janukovitsj, til tross for omfattende bruk av ressurser og *dirty tricks* i regi av Kutsjma for at hans utvalgte etterfølger skulle vinne fram i presidentvalget. Opposisjonen, den såkalte ”Oransjekoalisjonen” lyktes ved å stille *samlet* til kampen mot det sittende regimet.

I Russland har tilgang til administrative ressurser i stor grad vært konsentrert i hendene på det sittende regimet, noe som har resultert i at opposisjonens mulighet til å vinne fram er svekket og i realiteten eliminert. Gjennom Putins raske og effektive reformer om politiske partier, registrering av kandidater, og mediedekningen i forbindelse med valgkamp har opposisjonens mulighet til å hevde seg blitt eliminert. Til sammenlikning klarte ikke Kutsjma på samme måte å opprettholde sin popularitet gjennom tiden som president, slik som Putin. I Russland har de nye valglovene (blant annet lov om politiske partier) møtt sterk kritikk fra opposisjonen som mener at disse reformene og endringene er et forsøk på å hindre opposisjonens representasjon i Statsdumaen (Hønneland & Jørgensen 2006:70). På tilsvarende måte er det grunn til å anta at det samme kunne skjedd i Ukraina dersom Kutsjma hadde fått gjennomslag for sin styrking av presidentmakten gjennom folkeavstemningen i 2000, dette kommer jeg tilbake til i kapitel 6 som omhandler maktforholdet mellom president og nasjonalforsamling.

Ukraina - et godt eksempel på konkurranse

Ukraina er et godt eksempel der opposisjonen klarte å stå sammen i bekjempelsen av Kutsjma-regimet, gjennom Oransjerevolusjonen i 2004, som resulterte i regimeendring og overgang fra presidentstyre til president-parlamentarisme.

I Ukraina under Kutsjma var det presidenten som var den dominerende politiske aktøren, der Kutsjma gjentatte ganger ville styrke sin stilling gjennom omfattende reformer. Men en offentlig kjent skandale som drapet på journalisten Georgii Gongadze svekket Kutsjmas popularitet, som resulterte i at grunnloven aldri ble endret slik Kutsjma ønsket (Kuzio 2003).

La oss hypotetisk tenke oss at Gongadze-skandalen aldri hadde kommet fram og Kutsjmas pro-presidentkoalisjon i Rada i 2000 hadde vedtatt endringene av folkeavstemningen er det grunn til å tro at Ukraina i 2008 hadde liknet mer på Putins Russland slik super-presidentstyre blir beskrevet da han gikk av i 2008. Avstanden mellom super-presidentstyre og president-parlamentarisme er stor på nettopp forholdet mellom posisjon og opposisjon. Etter Oransjerevolusjonen og enigheten om grunnlovstillegget fikk Ukrainas nasjonalforsamling økt innflytelse, dette økte opposisjonens mulighet til å vinne fram, blant annet ved at valgordningen i større grad favoriserer politiske partier og tillater at flere aktører skal komme på banen i Rada.

In short, what is important in competitive authoritarian regimes is how opposition leaders and civil society groups choose to organize in the electoral arena and their ability to create strategic coalitions that are resilient in the face of government force and fraud (Levitsky & Way 2001 i Howard & Roessler 2006:371).

Forskere mener at Ukraina under Kutsjma kunne bli betegnet som konkurransepreget autoritært regime (Levitsky & Way 2002; Way 2004, 2005; Kuzio 2005).

Ukraine under Kuchma's presidency was a model case of "competitive authoritarianism"—a civilian nondemocratic regime with regularly held elections that are competitive but extremely unfair (Way 2005:131).

I slike regimer finnes det demokratiske institusjoner, men de aktørene som besitter disse, undertrykker og bryter de demokratiske styringsprinsippene slik at regime i snevert forstand kan kalles demokratisk (Way 2005). Ved valget til nasjonalforsamlingen i 2002 fikk Kutsjma-regimet absolutt støtte fra velgerkretser som fengsel, sykehus og militærbaser, men klarte ikke å stoppe opposisjonskoalisjonen Vårt Ukraina til å bli det største partiet, som vant flere seter

enn noe annet parti. Ved presidentvalget i 2004, til tross for utstrakt manipulering av avstemningen lyktes de ikke med å vinne presidentembetet.

Russland - et godt eksempel der det er liten konkurranse ved valgene

Consequently, opposition political parties lack access to sufficient material resources to build a broad, nationwide political party that is capable of mounting an effective challenge to the incumbent's hold on power (Howard & Roessler 2006:371).

Dette sitatet hentet fra Howard og Roessler er godt betegnende for Russlands utvikling under president Putin. Allerede ved presidentvalget i 2000 fikk Vladimir Putin overveldende støtte med om lag 53 pst av stemmene mot nærmeste rival fra Kommunistpartiet, Gennadij Zjuganov. Ved valg til Statsdumaen i 2003 var Forent Russland det klart største partiet, med i underkant av 40 pst av stemmene, Kommunistpartiet, som nest største parti fikk drøye 12 pst av stemmene, dette førte til at Forent Russland ble representert med i overkant av 300 av de 450 plassene i nasjonalforsamlingen, mens Kommunistpartiet kun fikk 52 seter. På dette tidspunkt var de liberale partiene ute av nasjonalforsamlingen. Da Putin stilte til gjenvalg i 2004 fikk han over 70 pst av stemmene mot Kommunistpartiets Nikolai Kharitonov som fikk snaue 14 pst (Sakwa 2008). Ved valg til Statsdumaen i 2007 fikk Forent Russland drøye 63 pst av stemmene, mens nærmeste parti, Kommunistpartiet bare fikk drøye 11 (White 2009).

President-parlamentarisme vs super-presidentstyre

Ved at grunnlovsendringene i Ukraina førte presidentregimet over til president-parlamentarisme gir ikke det noen garanti mot maktmisbruk slik maktmisbruk er skissert under Kutsjma, men regimeskifte antas å redusere muligheten (D'Anieri 2007). To viktige endringer vil gjøre det vanskeligere for fremtidige presidenter å føre Ukraina inn i et super-presidentstyre. For det første er maktfordelingen mellom president og nasjonalforsamling endret, i nasjonalforsamlingens favør, slik at president Jusjtsjenko har en mindre dominerende rolle nå, enn det Kutsjma hadde. Kontrollen over regjeringen er delt mellom statsminister og president, slik at kontrollfunksjonen til hver av partene er større nå enn tidligere. På den annen siden

kan man enes om at statsministerposten heller ikke kommer til å være så dominerende som presidentposten var før 2006, med unntak om at statsministeren får konstitusjonelt flertall i Rada. En slik fare vil i teorien alltid forekomme i semi-presidensielle system. Dette er det på nåværende tidspunkt for tidlig å si noe om. Det vil altså si at faren ved at Ukraina skal bli et super-presidentstyre i likhet med Russland er svekket og betraktes som et gode ved regimeendringen. En svakhet vil imidlertid være at det kan gå utover regimets mulighet til å nå effektive og styringsdyktige regjeringskoalisjoner. Super-presidentstyre vil på en annen side ha et effektivitetsfortrinn i den grad Forent Russland og presidenten klarer å stå samlet.

4.2.2 Selektiv lovhåndhevelse

Selektiv lovhåndhevelse eller *selective law enforcement* forstås som lovendringer som kommer negativt ut for bedrifter og grupper som enten er kritiske til eller er i opposisjon til det styrende regime. Denne type lovpåleggelse refererer til politisk bruk av tvang og makt overfor andre samfunnsgrupper, især opposisjonen. Denne metoden kan brukes til omtrent alle formål der det er ønskelig å tvinge motstanderen eller undertrykke bestemte politiske syn (D'Anireri 2007:193).

Der Russland og Ukraina skilles ved mulighet og evne til å eliminere opposisjonen har de andre viktige likhetstrekk, blant annet faktorer innenfor selektiv lovhåndhevelse. Selektiv lovhåndhevelse refereres gjerne til som et av flere kjennetegn av konkurransepreget autoritært regime (*ibid.*). Et kjennetegn ved konkurransepreget autoritært regime er regimets evne til å undergrave den dømmende makt. Selv om domstolene på papiret er uavhengig, blir de i stor grad styrt av regimet, gjerne gjennom bestikkelser, trusler og tvang. Dette fører til at den dømmende makt ikke fungerer som den kontrollfunksjonen overfor den utøvende makt, slik det ideelt sett skal være i demokratiske regimer.

I Russland og Ukraina kommer dette klart fram og bidrar til å svekke systemets evne til å rettsforfølge blant annet presidentadministrasjonens lovbrudd og kriminelle handlinger, men heller straffe de som stiller seg kritisk til, eller de som kommer med offentlig negativ omtale av regimet.

Med *selektiv lovhåndhevelse* menes det eksempelvis at staten i praksis kan sørge for at en politimann som er medlem av et opposisjonsparti mister jobben, nedleggelse av aviser som har et kritisk syn på regimet eller det kan gis forretningsmessige goder til ledere av bedrifter og firmaer for å ha en bestemt stemmegivning.

Selektiv lovhåndhevelse er særlig brukt til å legge ned mediestasjoner, TV, radio og aviser som kritiserte presidenten og hans styre. Dette ble gjerne ”kamouflert” ved å trekke tilbake lisensen, pålegge dyre skatter og avgifter for drift slik at det i realiteten ikke var mulig å drive lenger eller stenge virksomheter som angivelig ikke tilfredsstiller bannforskriftene. I Russland og Ukraina ble ledere for større bedrifter tvunget til å forsikre at deres ansatte ville stemme på presidenten ved valg, ellers kunne ledelsen av bedriften vente seg ubehagelige overraskelser i etterkant. Samtidig ble forelesere ved universiteter tvunget til å tvinge sine studenter til å gi ”rett” stemme. Dersom studentene ikke stemte ”rett” ble de truet med strykkarakter (*ibid.*).

Selektiv lovhåndhevelse som kontrollmekanisme - media

Russland

I forkant av presidentvalget i 2004 var selektiv lovhåndhevelse som kontrollmekanisme et utstrakt i Russland og eksemplene er mange, men Yukos-saken kan betraktes som et ”gjennombrudd” for Putin når det gjelder å skremme bort kritiske røster. I 2003 ble Mikhail Khodorkovskij arrestert og dømt til fengsel for skatteunndragelse. Yukos ble av den russiske domstolen erklært konkurs og restene av selskapet ble overført til staten. Det kan være flere årsaker til arrestasjonen. Det mistenkes at Khodorkovskij sammen med oligarkene Boris Berezovskij og Vladimir Gusinkij nektet å etterfølge Putins nye regler om forholdet mellom stat og økonomi (Hønneland & Jørgensen 2006). Khodorkovskij støttet også Jabloko, Unionen av høyrekrefter og Kommunistpartiet økonomisk, disse partiene var i klar opposisjon til Putin. Dessuten antydte Khodorkovskij at han ville stille som kandidat til presidentvalget i 2008. Om dette var en reell trussel til Putins gjenvalg var usikkert. Og at staten hadde nok ”på ham” til å få Khodorkovskij dømt var det liten tvil om, men det gjelder alle andre oligarker også, dersom regimet skulle finne det nødvendig (*ibid.*).

Berezovskij var eier av en av de tre største TV-kanalene i Russland, ORT (Det russiske samfunnsfjernsynet). I 2003 ville Putin ha kontroll over denne kanalen og skal i følge Berezovskij ha sagt at ”Den [kanalen] tilhører meg. Vi vil ta kontroll over den, og du må selge”. ORT ble satt over til staten og byttet navn til 1. kanal. (Hønneland & Jørgensen 2006:137). Eierne av TV-kanalene kontrollerer i tillegg nyhetsbildet, det gir en forklaring på hvorfor Putin ville kvitte seg med Berezovskij. Putins styre hadde stor kontroll over mediene i opptrappingen til presidentvalget som på sett og vis gjenspeiler valgresultatene.

Under Putins andre presidentperiode hadde mediene inngått en grad av selvsensur. De største nasjonale TV-kanalene, som omfatter omtrent alle husholdninger i Russland driver statlig propagandavirksomhet som kan sammenliknes med slik det var i Sovjetunionen (Lipman 2009). Mens mindre aviser, nettsteder og magasiner får ha sitt virke, da de betraktes som for små til å ha innvirkninger på den russiske massen. Likevel er det å betrakte som en regel at man ikke er for kritisk til regimet.

Ukraina

I likhet med Russland finnes mange eksempler på statlige lovhandhevelser i Ukraina også. I forkant av valg til nasjonalforsamlingen i 2002 fikk mange aviser og TV-selskaper inndratt lisensen. Selv om mange av lisensene hadde utgått for flere år siden ble de nå nektet å fortsette sin virksomhet. For andre selskaper der lisensen hadde gått ut forble uberørt. Hvilke selskaper som ble stengt og hvilke som fikk fortsette linkes til medienes redaksjonelle linje (D’Anieri 2007). Dette førte til, slik myndighetene ønsket, en økende frykt til å bli stengt, som resulterte i bred selvsensur.

Kontroll over media fører til selvsensur i begge land

Felles for Russland og Ukraina var den sterke utøvende makten hos presidentene som gjorde den at statlige kontrollen over nasjonale medier ble styrket. En forklaringsfaktor kan blant annet være at utøvende og dømmende makt er så sterkt knyttet sammen at domstolene reelt ikke evner å straffe slike lovbrudd utført av myndighetene selv. Dette vil imidlertid ha endret seg etter Ukraina gikk over til en president-parlamentarisk styreform i 2006, der kontrollfunksjonen mellom politiske

partier bidrar til at omfanget av myndighetskontrollen blir svekket. Denne type kontrollfunksjon finnes ikke i det russiske super-presidentstyre.

4.2.3 Kapittelkonklusjon

Dette kapitlet har vist at uformelle maktforhold har innvirkning på opposisjonens mulighet til å vinne fram. Begge landenes presidenter, har utnyttet sin maktposisjon ved å undertykke offentlige aviser og TV-selskaper med hensikt i å slå ned på opposisjonen. På dette punktet er Russland og Ukraina nokså like, i lys av de eksemplene det vises til i dette kapitlet. Ved å undersøke konkurranseautoritære regimers bruk av media, som virkemiddel til økt dominans er Russland og Ukraina ganske like og det vil være lite hensiktsmessig å plassere landene i hver sin kategori på denne bakgrunn alene.

Konkurranseautoritære regimer tar også hensyn til en annen viktig faktor, opposisjonens evne og mulighet til å vinne fram. Her skilles landene. Denne viktige ulikheten gjør det naturlig å skille Russland og Ukraina i to separate regimeklassifiseringer. På nettopp dette punktet er jeg av den oppfatning av at super-presidentstyre og president-parlamentarisme gir mening og kan være til hjelp for å få en forståelse av avstanden mellom regimene. I det russiske super-presidentstyre er presidenten sammen med presidentadministrasjonen et så enormt maktsentrum at den praktisk talt undertrykker opposisjonens mulighet og evne til å hevde seg. Jeg er av den oppfatning, som også er i tråd forskeres mening av hva super-presidentstyre er. Presidentadministrasjonen er såpass dominerende at den overgår alle andre politiske virksomheter (Linn 2006) både *de facto* og *de jure* (Fish 2006). Et resultat av et slikt maktsentrum har ført til at opposisjonen ikke har evnet å hevde seg.

I Ukraina har opposisjonen lyktes med å vinne fram, blant annet ved at Viktor Jusjtsjenkos partiblokk ble det største partiet i nasjonalforsamlingen etter valget i 2002, til tross for omfattende press og dominans av president Kutsjma og hans pro-president fløy i Rada. Dette er et viktig skille mellom Russlands og Ukrainas politiske system. Ikke nok med at opposisjonen vant frem i Ukraina, men også at

nasjonalforsamlingen fikk økt makt på bakgrunn av press fra nettopp opposisjonen. Dette skillet mellom Russland og Ukraina og bruk av super-presidentstyre og president-parlamentarisme som styringsmodeller som kan gi en forståelse for avstanden regimene i mellom gir en god indikasjon på nettopp dette området av det politiske livet.

I dette kapittel har det blitt gjort rede for uformelle metoder for bruk av makt. Neste kapittel vil ta for seg to case om forholdene mellom regional- og sentralmakt for å belyse hvordan landene utvikler seg forskjellig.

5. Forholdet til regionene

5.1 Innledning

Dette kapitlet består av tre deler. Del 1 tar for seg case 5a som omhandler forholdet mellom sentral- og regionalmakt i Russland. Del 2 tar for seg case 5b som omhandler forholdet mellom sentral- og regionalmakt i Ukraina. Del 3 er en kapittelkonklusjon som tar for seg hvordan regionale forhold har innvirkning på institusjonelt design. Hensikten med å velge ut akkurat disse to casene var å belyse hvordan Russland og Ukrainas forhold mellom sentral- og regionalmakt var utslagsgivende for valg av institusjonelt design. Her skiller Russland seg klart fra Ukrainas politiske system. Det vil bli vist til at det kan være nyttig å bruke finere definerte regimeklassifiseringer som et hjelpemiddel til å forstå hvordan landene skiller seg fra hverandre.

5.2 Case 5a: Russland og regional segmentering

Målet med å bruke dette caset er at den kan brukes til å analysere Vladimir Putins regionale reform som et middel for å styrke presidentadministrasjonen slik at det blir mulig å se i hvilken grad denne reformen gir Putins Russland karakter av å være et super-presidentstyre. Putins regionale reform består av seks deler. I denne oppgaven trekkes en av dem fram som eksempel for å belyse den delen av Russlands politiske utvikling der en styrking av vertikalmakten har stått sentral for en konsolidering av Putins regime. Reformen som trekkes fram er *elimineringen av frie guvernørvalg*.

Hvorfor er det viktig å ha kontroll over regionene?

Sovjetunionens supersentraliserte politiske maktkonsentrasjon gav tilløp til fragmentering av politisk autoritet da den gikk i oppløsning. Under president Boris Jeltsin fikk Russlands regioner tildelt mye makt og selvstyre i et forsøk på å bygge opp en føderalstat.

Føderalisme handler om den gjensidige legitimiteten mellom de føderale distriktene på lokalt nivå og den føderale sentralmakten på nasjonalt nivå. Det var nettopp den asymmetriske maktfordelingen mellom disse nivåene som førte til regional segmentering (Sakwa, 2008, Kenez 2006). Regional segmentering forklares med tre faktorer; (1) I Dagestan og Kabardino-Balkaria la etnisk tilhørighet grunnlag for avgrenset titulære nasjonaliteter, her skiller Russland seg fra Ukraina som ikke har etnisk definerte regioner og hadde det heller ikke i Sovjetunionen. (2) Den etniske tilhørigheten dannet en form for nasjonalfølelse og at dette var grunnlag for at befolkningen der så på sin region som sitt "hjemland" (Stoliarov 2001:256) der etnisk tilhørighet utgjorde en drivkraft til regional segmentering på bakgrunn av etniske skillelinjer i en multikulturell nasjon. (3) Arven fra Sovjetunionen der det fantes svake byråkratiske institusjoner i regionene og liten erfaring med byråkratisk organisering på lokalt nivå førte til at forståelsen for regional autonomi var begrenset. Når disse tre faktorene fremstår i kombinasjon av en svak sentralmakt der moderne administrative strukturer var underutviklet, bidro dette til at regionale ledere kunne se på seg selv som kvasi-suverene aktører (Sakwa 2008:189). Russland ble beskrevet i Jeltsinperioden som en føderasjon av mini-stater (*ibid.*), der blant annet Tsjetjesnia kjempet for sin uavhengighet og Tatarstan for en periode var en autonom enklave. Noen vil mene at Jeltsin lyktes for godt, noe som førte til at sentralmakten framstod som *for* svak i forhold til guvernørenes makt i regionene (Ross 2003).

Politiske nettverk ble dannet på lokalt nivå og bidro til utviklingen av lokale "baroner" som kunne styre etter eget godtbefinnende. Disse såkalte oligarkene hadde dominert russisk politikk på slutten av 1990-tallet, der innpass i Føderasjonsrådet var en enkel måte å skaffe seg innflytelse på nasjonalt nivå. De lokale baronene, oligarkene, fungerte som en ledene "kameratgjeng" som hadde mye makt og ressurser som de brukte til å dominere staten. ...the oligarchs...worked...to colonize state structure (Tompson 2005:181). Men de som mistet tilliten i presidentadministrasjonen var ute av dansen slik som Vladimir Vinogradov, Aleksander Smoenskij, Vladimir Gusinkij (som blant annet hadde støttet Putins motstandere ved valgene i 1999 og 2000) og Boris Berezovskij (*ibid.*). De regionale oligarkene dannet dessuten allianser med hverandre og i Føderasjonsrådet og stod i

samlet skepsis til presidentadministrasjonen (Reddaway 2004). I 1997 da Jeltsinregimet ville ta opp kampen med den mest korrupte av dem alle, Yavgeny Nazdratenko fikk Nazdratenko andre guvernører til å bistå ham i Føderasjonsrådet (*ibid.*). Guvernørenes stilling var sterk og de hadde nært opptil monopol på politisk og økonomisk makt i deres region.

Det var nettopp dette Vladimir Putin hadde erfart da han var ansatt i presidentadministrasjonen i 1997-98 og det var bakgrunnen for at Putin anså regional kontroll som en viktig faktor til å styrke den vertikale makten.

5.2.2 Vladimir Putin tar grep om regionene.

Da Vladimir Putin overtok presidentembetet var han av den oppfatning at sentralmakten måtte forsterkes. Putin hadde som mål å kvitte seg med "baroner" som hadde sitt eget styre i sine regioner. Ved å styrke presidentadministrasjonens innflytelse over den regionale representasjonen i Føderasjonsrådet vil presidentadministrasjonen overgå alle andre politiske virksomheter i størrelse og ressursgrunnlag. Presidentadministrasjonens konsentrasjon av makt sies å være en av de viktigste faktorene i russisk super-presidentstyre (Fish 2000; Linn 2006 Hønneland & Jørgensen 2006).

Putins reformer

Putins føderale struktur deles inn i seks reformdeler. (1) opprettelse av syv føderale distrikter; (2) endring av føderasjonsrådets rolle; (3) opprettelsen av et statsorgan med medlemmer fra de syv nye distriktene; **(4) avskaffelse av frie guvernørvalg, presidenten utnevner guvernørene, presidenten får makt til å avsette regionale guvernører og oppløse regionale forsamlinger;** (5) guvernører har nå rett til å avsette kommunale tjenestemenn; (6) en stor kampanje ble satt i gang med hensikt til å få en større samstemming mellom regional og føderal lovgivning.

Ved gjennomføringen av disse reformene viste Russland en svekket form for føderasjon, der regionene og de føderale distriktene fikk en mindre rolle i politikken enn de tidligere hadde. Ross (2003) kaller denne reformen "dictatorship of law" der

Putin utnytter grunnlovens uklare maktfordeling mellom presidentadministrasjon og guvernørenes ansvarsområde. Ross (*ibid.*) mener at Putin latterliggjør prinsippene om føderal struktur og legger til at denne reformen utfordrer Putins syn på grunnlovens plass i den politiske organiseringen, samtidig som Putin vil få et demokratisk dilemma ved sin vertikale maktstruktur.

Alle Putins delreformer kan eksemplifisere en utvikling og en forståelse av hva super-presidentstyre betyr og innebærer. Her vil imidlertid punkt fire trekkes spesielt frem; *der avskaffelsen av fire guvernørvalg og at Putin reelt kan utpeke og avsette guvernørene*. Denne endringen har direkte innvirkning på Føderasjonsrådets sammensetning og svekker dets kontrollfunksjon overfor presidenten selv og det nederste kammer, Statsdumaen (Sakwa 2008:197). Presidentens kriterier for valg av guvernører ble og blir i første rekke tatt av lojalitetshensyn, et eksempel på en lojalitetsansettelse er Pavel Ipatov i Saratov oblast som er med medlem av For Russland, det samme gjaldt ansettelsen av Arsen Kanokov i Kabardino-Balkariya (Chebankova 2005:946).

Føderasjonsrådets stilling svekkes

I en konstitusjonell kontekst er Føderasjonsrådet gitt en rekke viktige (kontroll)oppgaver. Dersom Statsdumaen godkjenner et lovforslag sendes det til Føderasjonsrådet til enda en godkjenning. Denne kontrollfunksjonen skal ideelt sikre regionale interesser. Føderasjonsrådets myndighet er blant annet retten til å erklære unntakstilstand og utnevne og avsette riksadvokaten. Dette betyr at Putin ved nominasjon av Føderasjonsrådet reelt utnevner riksadvokaten og har større innflytelse på dets oppgaver og myndighet. Presidenten kan oppløse Statsdumaen, men ikke Føderasjonsrådet. Dette er også en faktor som spiller inn for viktigheten av å ha større kontroll over det øverste kammer.

Av de faktorene som utgjør super-presidentstyre er blant annet presidentens økte maktsentralisering trukket fram (Fish 2005:237). Dette forsås dit hen at presidentadministrasjonen har fått økt sin maktposisjon i det russiske samfunnet ved at presidenten har styrket sentralmakten på bekostning av den regionale

...superpresidentialism [...] seems most intuitively sensible [...] that the concentration of power in the president strengthens the state (Fish 2005:237).

Super-presidentstyre undergraver statskapasiteten, mener Fish (Fish 2005:237). Uten at denne oppgaven vil gjøre forsøk på å måle en stats kapasitet eller nytte i samfunnet generelt, har staten i seg selv fremstått som en lite effektiv institusjon blant post-kommunistiske stater (Sperling 2000).

Uavhengig av om det øverste kammer fungerer som representasjon for regionene / oblastene eller formet på annet grunnlag har de ofte mindre politisk innflytelse enn den nederste kammer (her) Statsdumaen.⁶ Likevel vises det til at det øverste kammer kan spille en stor rolle i lovgivningsprosessen ved at det kan forsinke lovvedtak da dette kan føre til ytterligere forhandlinger dersom den utøvende makten er under stekt tidspress (Remington 2003). Da Føderasjonsrådet får svekket sin uavhengige stilling vil dette styrke presidentens og hans administrasjon i lovgivningsprosessen.

Disse reformene hadde innvirkning på lovgivningsprosessen ved at presidentadministrasjonen fikk økt innflytelse. Putins grep om regionene førte til at lovgivningsprosessen i mindre grad ble preget av interne konflikter som generelt følger med tradisjonelle presidentsystem (Chaisty 2008). Putins måte å utnevne representanter til Føderasjonsrådet hadde klar innvirkning på antall lover som ble stemt ned av Føderasjonsrådets veto. Til sammenlikning ble antall veto halvert fra president Jeltsins andre presidentperiode (*ibid*:447). Putins intensjon med å reorganisere Føderasjonsrådet var å redusere guvernørenes innflytelse over den føderale politikken (Ortung 2004:27). Av denne reformen viste voteringsmønsteret hos representantene i Føderasjonsrådets klar indikasjon på at stemmegivningen i større grad enn tidligere gikk i presidentens favør.

I løpet av 1998 var prosentandelen av avslag fra Føderasjonsrådet om lag 35 pst, til sammenlikning var prosentandelen i 2002 helt nede i om lag fire pst (Remington 2003). Dette gir en indikasjon på at Putins reform av Føderasjonsrådet ikke bare

⁶ For ytterligere diskusjon om tokammersystem, se Tsebelis & Money (1997).

gjorde lovprosessen mer effektiv, Føderasjonsrådet ble også i større grad lydig overfor presidenten (Remington 2003:688). Antall avviste lovforslag fra Statsdumaen har også sunket betraktelig. Dette tolkes som et tegn på at presidentens makt og hans administrasjon har fått betydelig større innflytelse over lovgivningsprosessen enn før denne reformen så dagens lys.

Super-presidentstyre svekker statlige organer ved at det i større grad bygges inn personifisering og anti-institusjonalisering i den politiske sfære (Fish 2005:237). Dersom en politisk aktør har enorm makt, slik den russiske presidenten har blitt gitt via grunnloven, kan det føre til at denne (presidenten) vil gjøre forsøk på å blokkere institusjoner eller organisasjoner som utfordrer denne maktposisjonen (i dette tilfellet Putin og hans administrasjon). Etter denne framstillingen kan Putins reformagenda ses på som et super-presidensielt trekk ved russisk politikk, der Føderasjonsrådets kontrollfunksjon er blitt svekket.

Et tilleggsmoment er også den økende oppfatning blant russiske velgere at guvernører i mindre grad enn tidligere blir oppfattet som innflytelsesrike. *Nezavisimaya gazeta*, *Uavhengig avis* gjennomførte i midten av 2002 en undersøkelse der det kom fram at guvernører ikke lenger er ansett som Russlands 20 mest innflytelsesrike personer, med unntak av Roman Abramovisj, guvernør i Tsjukhotka helt nordøst i Russland og eier av den engelske storklubben Chelsea, men hans autoritet skyldes hans personlige rikdom, snarere enn vervet som guvernør. Dette viser til at Putins føderasjonsreform var vellykket dersom målet var å svekke regionenes stilling i hht Kreml og sentralmakten (Orttung 2004:28).

5.3 Case 5b: Ukraina - forholdet til regionene

Samfunnsmessige skillelinjer og institusjonelt design.

Dette caset tar sikte på å belyse sentrale aktørers adferd når konkurransen om sentrale politiske verv endres. Ved å ta utgangspunkt i president Leonid Kutsjmas ønske om økt dominans i første del av hans presidentperiode, er det ved første øyekast overraskende at han etter en tid går med på å svekke presidentmakten. De regionale

oligarkenes inntreden i ukrainsk politikk ses på som noe av årsaken til at politiske partier har gjennomslagskraft i nasjonalforsamlingen. For at regional dominans kan kobles til utviklingen og endring av institusjonelt design vil det være nødvendig med en gjennomgang av oligarkenes rolle i ukrainsk politikk.

De ukrainske regionene skiller seg fra hverandre ved at mye av industrien ligger i de russiskspråklige områdene i øst. Sentralt og vestlige strøk i Ukraina har et mer ruralt preg. Likevel er det ikke slik at Øst-Ukraina holder landet økonomisk på fote. Mye av den økonomiske inntekten ligger i øst, og herifra kommer også mange av de rike oligarkene. Under Kutsjma utviklet det seg i likhet med Russland under Jeltsin, et avhengighetsforhold mellom presidentadministrasjonen og oligarkene. Kutsjma var avhengig av økonomisk støtte til å drive valgkamp og av oligarkenes nettverk for å styre landet. Til gjengjeld fikk oligarkene tilgang på rimelige statseiendommer noe som gav dem skattefordeler (Windheim 2005). Oligarkene er i hovedsak delt i tre hovedklaner; Dnjepropetrovsk-, Donetsk- og Kiev-klanen.⁷

5.3.1 Tilbakeblikk - Oligarkenes inntreden i ukrainsk politikk

Det er nødvendig med et kort tilbakeblikk for å få en forståelse av oligarkenes rolle i ukrainsk *maktpolitikk*, for å bruke D'Anieris (2007) ord. Her vil jeg også komme inn på hvilke politiske aktører som er knyttet til de forskjellige regionale oligarkgruppene.

Oligarkgruppene i Ukraina ble dannet kort tid etter Sovjetunionens og kommunismens fall i 1991. Mange av oligarkene hadde vært unge og lovende i Kommunistpartiets ungdomsorganisasjon, Komsomol. Mange av de fremadstormende den gangen, har i dag forsvunnet, enten er de drept eller så har de forlatt Ukraina (Åslund 2006:11).

Ved valget til nasjonalforsamlingen i 1998 vokste det fram en pro-presidentallianse av sentrumsorienterte partier, representert ved *regionale oligarker*. Kiev-klanen

⁷ Oligark kan bety en populær, pengesterk businessmann, som har stor innflytelse over ulike virksomheter med sterke bånd til presidenten. Oligarki betyr styre av de få. Joe Hellmann bruker ordet *state capture*, fordi store businessmenn har påvirket og influert staten på alle mulige måter (Åslund 2006:10)

bestod i Det sosialdemokratiske partiet (forent) (SDPU(o)), Dnjepropetrovsk-klanen bestod i Det ukrainske arbeiderpartiet og Donetsk-klanen som da bestod i Fornyelse av regionene, senere Regionspartiet (Kuzio 2007).

Janukovitsj, Timosjenko og Jusjtsjenko

Viktor Janukovitsj ble i løpet av 1990-tallet en lederskikkelse i Donetsk administrasjonen. Gjennom å opprette falske venstrepartier oppnådde han at det ble færre stemmer til det regionale kommunistpartiet, dermed ble konkurransen om den regionale dominansen svekket. Deretter utnyttet Janukovitsj administrative ressurser til å bygge opp maktpartiet og den ”lokale maskinen” Regionspartiet, som i følge navnet skulle være partiet for alle regioner, men snarere var partiet for *den* regionen, lokalt bare kalt *Partiet* (Wilson 2005:12).

Julija Timosjenko er fra Dnjepropetrovsk, som betraktes som Donetsks erkerival. I Dnjepropetrovsk var Timosjenko blant annet direktør for Ukrainas forente kraftforsyningssystemer⁸, i en alder av 36 år. Før valget i 1998 opprettet Timosjenko Gromada (samfunn), som ble det første oligarkiske partiet som ikke støttet presidenten, ledet av Pavlo Lazarenko, som tidligere var statsminister (Wilson 2005:21). Gromada var i bunnen et øst-ukrainsk parti med flest tilhengere fra Dnjepropetrovsk. Å være i opposisjon til president Kutsjma kostet Timosjenkos selskap dyrt. Med en skattesmell på om lag \$750 millioner, svekket selskapet. Tidligere finansminister Mykola Syvulskyi ble arrestert på bakgrunn av økonomisk svindel. Timosjenko derimot mente at Syvulskyi ble arrestert fordi han sto i fremste rekke var blant dem som ville stille Kutsjma for riksrett. Timosjenko inngikk en avtale med Kutsjma om at hun skulle fortalte Gromada og Lazarenko og i stedet opprette et nytt parti Fedrelandet, *Batkivshchyna*. Fedrelandet opprettholdt balansen i nasjonalforsamlingen (*ibid.*). Det gikk rykter om at Timosjenko støttet presidentkandidaten fra Sosialistpartiet Aleksandr Moroz ved presidentvalget i 1999, men det var ikke klart hvem Timosjenko skulle alliere seg med før Jusjtsjenko ble statsministerkandidat i 1999. Timosjenko gikk dermed inn i allianse med Jusjtsjenko.

⁸ På engelsk kalt United Energy Systems of Ukraine.

Viktor Jusjtsjenko, som blant annet ble kalt ”bankmannen blant tyvene” brukte i motsetning til Janukovitsjs Donetsk-klan, Dnjepropetrovsk-klanen og Kiev-klanen, ikke skitne triks for å være med i det politiske livet (*ibid.*). Jusjtsjenko er ikke fra Vest-Ukraina, vokste opp i Sumy Oblast, nordøst i landet, men flyttet tidlig til Kiev. Der han startet den politiske bevegelsen *Vårt Ukraina* i 2001.

I løpet av den økonomiske krisen i 1998-1999 ble det bestemt av Viktor Medvedchuk at sentrum-høyre partiene i Rada skulle utnevne ny regjering, men hensikt til å ordne opp i Ukrainas økonomi og få landet økonomisk på fote igjen. Medvedchuk var for øvrig en av Kutsjmas nærmeste oligarker, sammen med Ihor Bakai og Viktor Pinchuk (Åslund 2006:13). Viktor Jusjtsjenko ble utnevnt som statsminister og ble betraktet som den personen som var best egnet til å ordne opp i de økonomiske forholdene med sin bakgrunn som bankmann.

5.3.2 “Kutsjmas oligarki” og dets fall

Da Viktor Jusjtsjenko ble utnevnt som statsminister i desember 1999, etter at Leonid Kutsjma hadde blitt gjenvalgt, satte han i gang faste og konkrete økonomiske tiltak som hadde rask og positiv innvirkning på økonomien. Jusjtsjenko utnevnte Julija Timosjenko som energiminister og allerede i 2001 var de to blitt populære politiske aktører på nasjonalt nivå. Valget til nasjonalforsamlingen var en suksess for opposisjonen, *Vårt Ukraina*, Julija Timosjenkos blokk, Sosialistpartiet og Kommunistpartiet hadde flertall, men klarte ikke samarbeide godt nok til sammen å dominere Rada slik at flertallet i nasjonalforsamlingen kunne by presidentmakten reell motstand. Den nye nasjonalforsamlingen var mer oligarkisk enn noen gang tidligere. Opposisjonen brøt sammen blant annet etter at dens medlemmer ble anklaget for bestikkelser.

Da Kutsjma i november 2002 oppløste regjeringen og begrunnet med at den var for lite effektiv, ble det dannet en regjering av ni oligarkfraksjoner i Rada, for første gang var regjeringen også dominert av oligarker. Viktor Janukovitsj ble utnevnt som statsminister. Han kom fra den sterkeste oligark-klanen, Donetsk. Janukovitsj var den sterkeste presidentkandidaten til valget i 2004.

Presidentalliansen

I forkant av presidentvalget i 2004 ble kandidat Viktor Janukovitsj støttet fra alle tre oligark-klanene. I Dnjepropetrovsk var blant annet Viktor Pinchuk, fra Donetsk, Rinat Akhmetov og fra Kiev-klanen Viktor Medvedchuk og Grigorii Surkis (Åslund 2006:17). Nasjonalforsamlingen ble sett på som en klubb for millionærer. Kort sagt var alle store businessmenn representert i nasjonalforsamlingen, med unntak av Akhmetov. Donetsk-fraksjonen ”Regioner” hadde i underkant av 70 representanter, og Dnjepropetrovsk-klanen med Pinchuk som øverste leder hadde om lag 40 representanter. Det samme hadde Kiev-klanen med Medvedchuk og Surkis som lederskikkelser. Mange av oligarkgruppene kamuflerte sine interesser i sosialdemokratisk retorikk. I korte trekk kamuflerte denne retorikken presidentadministrasjonens sterke bånd til oligarkene, som resulterte i kontroll over store administrative ressurser og mediestasjoner som klart kom presidenten og hans allierte til gode. Et resultat av dette var at de regionale oligarkene sammen med presidentadministrasjonen hadde stor innflytelse over politikken som ble ført.

Medvedchuk ledet presidentadministrasjonen fra 2002, og organiserte oligarkenes tre klaner som resulterte i kontroll over alle viktige verv i nasjonalforsamlingen (Kuzio 2007).⁹

Opposisjonen styrkes

Hadde det ikke vært for Kutsjma-krisen hadde det heller ikke vært noen Oransjerevolusjon i 2004 (Åslund 2006; Kuzio 2007). Allerede i 2000 begynte opptakten og en økende skepsis til president Kutsjma og hans allianse. Gjennom de omstridte lydbåndene som ble funnet i november 2000 kom avsløringer blant annet om valgjuks ved presidentvalget i 1999 og folkeavstemningen i 2000, forsvininger av journalister, i sær Gongadze, misbruk av offentlige pengemidler og høy grad av korrupsjon (Kuzio 2007). Etter valget i 2002 oppstod det spenninger i mellom oligarkene i nasjonalforsamlingen, der mange businessmenn byttet side, over til opposisjonen og Jusjtsjenko, til tross for stort press og trakassering fra myndighetenes

⁹ For mer om hvilke klaner som fikk kontroll over de forskjellige vervene se Kuzio 2007:47-8.

side. Pro-presidentledere var upopulære fordi de ble knyttet til korrupsjon, manglet moral og hadde liten forståelse for hva det ukrainske folket trengte (Kuzio 2007). Helt fra starten av har Jusjtsjenko gjort det klart at han ikke tok noens parti under ”Kutsjma-krisen”. Vårt Ukraina var en moderat politisk allianse som ble opprettet etter at Jusjtsjenko ble avsatt som statsminister i april 2001. I stedet for å kalle Vårt Ukraina et opposisjonsparti, kalte Jusjtsjenko det en konstruktiv, ikke-radikal, ikke-militær allianse (Kudelia 2007:86). Noen av Kutsjmas tidligere støttespillere var med på opprettelsen av *Vårt Ukraina*. Ved valget i 2002 fikk partiene som representerte opposisjonen mer enn 60 pst av stemmene ved partilistevalget, sammenliknet med pro-presidentpartiene, For et forent Ukraina og SDPUo, som til sammen fikk om lag 20 pst. Dette indikerte Kutsjmas synkende popularitet. Ikke bare opposisjonen, men også mange i pro-Kutsjma alliansen fryktet Janukovitsj og Donetsk-klanen skulle innta Kutsjmas plass etter presidentvalget i 2004.

5.4 Kappittelkonklusjon

Dette kapitlet har vist to case som har hatt som mål å gi en mulig forklaring på hvorfor det kan være nyttig å bruke finere definerte regimeklassifiseringer for å si noe om avstanden mellom Russland og Ukraina.

Russland og russisk super-presidentstyre

Case 5a viser Føderasjonsrådets endrede sammensetning som resultat av Putins regionale reformer. Disse har ført til at man kan sette ytterligere spørsmålstegn ved russisk demokratisering. Ved at guvernører blir utnevnt av presidenten har særlig to implikasjoner ved den regionale styringen. (1) At det velges guvernører uten politisk erfaring, der lojalitet til det føderale sentrum vektlegges i større grad enn hvorvidt kandidaten er i stand til å lede regionen godt og effektivt. Som vi har sett i eksemplet med Pavel Ipatov i Saratov oblast og Arsen Kanokov i Kabardino-Balkariya.¹⁰ (2) Nye regionale ledere vil, uavhengig av lojalitetserklæringen til Kreml, prøve å finne

¹⁰ Til tross for at dette eksemplet er utenfor oppgavens tidsavgrensning vil jeg likevel legge til at guvernøren i Murmansk, Juri Jevdokimov ble fratatt sin stilling som guvernør i mars i år. Rykter skal ha det til at årsaken til avsettelsen er at han var i ”åpen konflikt” med den lokale ledelsen i Forent Russland (RFE/RL 2009).

mulige metoder for å øke deres politiske innflytelse i sine regioner ved å samarbeide med allerede eksisterende politiske aktører og store viktige businessmenn. Chebankova (2005.) mener dette kan føre med seg økt risiko for korrupsjon i den regionale politiske sfære. Hun frykter også at dette vil dra med seg økt press fra Kreml på de regionale lederne. Noe som vil føre Russland nærmere et autoritært styre. Dermed kommer landet i en enda dette vanskeligere situasjon for demokratisk utvikling (*ibid.*).

Kjennetegn ved super-presidentstyre er blant annet at landets president i realiteten ikke velges ved frie, demokratiske valg der usikkerheten og spenningsmomentet ligger rundt hvem som går av med seieren. Tvert i mot ser man at utvelgelsen i slike regimetyper i stor grad tenderer mot å være lite konkurrerende og gjennomiktig. Dette er også en faktor som kjennetegner utnevnelsen av regionale guvernører etter reformene trådte i kraft. På bakgrunn elimineringen av frie guvernørvalg kan man si at *Russland er et super-presidentstyre ikke bare på sentralt nivå, men også regionalt*. Putins regionale reform ses på som en metode der presidentadministrasjonen får ytterligere kontroll over regionenes virkemåte og politikk. Dette skiller Russland og Ukraina fra hverandre.

Pluralisme fører president-parlamentarismen fram i Ukraina

Case 5b har vist at oligarkgruppens rolle og tilstedeværelse i ukrainsk politikk har vært viktig, ikke bare for presidenten, men også for andre regionale aktører og businessmenn. Vi har sett at oligarkenes usikkerhet og i noen grad mistillit overfor presidentadministrasjonen resulterte i synkende oppslutning om president Kutsjma og hans etterfølger Viktor Janukovitsj.

Videre har vi sett at regionene i Ukraina har hatt stor innflytelse over ukrainsk politikk gjennom oligarkene. Valgene har i stor grad gjenspeilet forholdet mellom øst og vest i landet. Dnjepropetrovsk dominerte i den perioden Kutsjma, Lazarenko og Postovitjenko var statsministre, men Donetsk-klanen dominerte i større grad under Janukovitsj som statsminister. Jusjtsjenko, som tidligere nevnt var fra Sumy, uten at han representerte den regionen i like stor grad som de overnevnte representerte sine.

Den regionale motsetningen førte med seg en økt rivalisering og konkurranse mellom klanene som gav mulighet for økt konkurranse mellom flere aktører. Dette resulterte i økt pluralisme der flere politiske partier kjempet om makten. Ukrainsk pluralisme blir forstått som *pluralism by default* en form for politisk konkurranse mellom politiske partier som spesielt forekommer i svakt institusjonaliserte regimer. Pluralismen, eller maktfordelingen mellom politiske partier overlever ikke fordi politikerne er spesielt demokratiske, eller fordi disse partiene eller aktørene er spesielt sterke, men *fordi de statlige institusjonene er for fragmentert*, i tillegg til at staten i seg selv er for svak til å innføre autoritært styre (Way 2002:127). *Pluralism by default* ses på som en forklaringsfaktor til at Ukraina ikke er et super-presidentstyre slik som Russland (Riabchuk 2008b; Flikke 2009[konferanse]; Kuzio 2009[konferanse]; Haran 2009[konferanse]). Denne type maktbalanse mellom politiske partier svekker muligheten til å oppnå konsolidert demokrati (Way 2002).

I det ukrainske politiske system har mangel på institusjonell betinget maktfordeling blitt erstattet av regionale partier og oligarkgrupper som har kontrollert hverandre, en maktbalanse. Overgangen fra presidentstyre til president-parlamentarisme er et resultat av *Ukraine's very dividivness* (Åslund 2006:26). Regionale skillelinjer, representert gjennom fraksjoner og partier i Rada har ført til en økt konkurranse og har vært en faktor i en demokratisk utvikling, dersom man legger til grunn at et parlamentarisk system med flere politiske partier er et gode for demokratiet (jfr. Linz & Stepan 1996).

I store deler av sin presidentperiode har Kutsjma kjempet om grunnlovsendringer der økt presidentmakt var hans fanesak. Dette ville øke det politiske systemets effektivitet og dermed bringe Ukraina nærmere Europa, mente Kutsjma (Kuzio 2007:50). Reelt sett var dette en kamuflering av Kutsjmas ønske om økt dominans gjennom folkeavstemningen i 2000. Når Kutsjma omsider var inneforstått med Jusjtsjenkos dominans blant annet gjennom Vårt Ukrainas oppslutning ved valget i 2002 var en reduksjon av presidentmakten en strategi for å minske Jusjtsjenkos dominans dersom Jusjtsjenko skulle bli valgt til president.

I de regimer der det politiske utfallet av politiske beslutninger innebærer stor grad av usikkerhet vil de politiske aktørene i større grad være opptatt av å prøve å skape en maktfordeling mellom de politiske institusjonene og at dette kan være en begrunnelse for enighet om en president-parlamentarisk styringsform. I situasjoner der usikkerhet råder vil aktører gjøre det de kan for at ikke én institusjon skal dominere (Przeworski 1991:87).

Forholdene rundt konstitusjonelle valg gjenspeiler motivene til de aktørene som utformer dem (Olsen 2007:203). En grunnlovsendring vil nødvendigvis gi landets institusjoner nye eller endrede roller, noe partene er klar over. For å få en forståelse av dette, er det viktig å vite hvem disse aktørene er og hva de vil oppnå med en endret grunnlov, hvordan de tror dette alternativet best vil gi gjennomslag for deres ønsker og hvordan aktørene vil få tilhengerne til å stemme fram dette alternativet (*ibid.*).

Gjennom å påpeke faktorene over, har denne oppgaven forsøkt å sette Kutsjmas snuoperasjon inn i en større sammenheng som bidrar til en dypere forståelse av hvorfor grunnlovsendringen ble stemt fram i 2004. Usikkerheten som rådet på grunn av den regionale skillelinjestrukturen gjorde det mulig for flere parter å konkurrere om makten. Med det menes at politikere som ikke vinner fram på nasjonalt nivå vil ha en "hjemmebase" eller tilhørighet i sin region som fører til at partiet ikke blir satt ut av det politiske livet. Det er nettopp de regionale skillelinjene som fører til økt konkurranse ved valg. Opposisjonen hadde under Kutsjma kontroll over flere av de vestlige regionene, og selv om statsmakten ble sentralisert, fikk det ingen modererende virkning på rivaliseringen mellom de politiske aktørene i regionene (Åslund 2006:26).

Disse to casene har bidratt til å få en forståelse av at regionenes posisjon i russisk og ukrainsk politikk på hver sin side har bidratt til en regimeendring. Russlands reform og elimineringen av frie guvernørvalg fører Russland inn i super-presidentstyre. Regional rivalisering mellom politiske partier bidrar til at en president-parlamentarisk maktfordelingsmodell vinner fram. Neste kapittel tar for seg forhold mellom president og nasjonalforsamlingen i begge land.

6. Forhold mellom president og nasjonalforsamling

Innledning

I systemer med semi-presidensiell konstitusjon er presidentens forhold til flertallet i nasjonalforsamlingen sentralt. I praksis avhenger presidentens makt av to faktorer; om det finnes et flertall i nasjonalforsamlingen og hvilket forhold presidenten har til den eller de aktørene som eventuelt har flertall. En slik maktbalanse kan ha tre mulige utfall i følge Colton og Skach (2005).

- (1) Presidenten leder flertallet i nasjonalforsamlingen.
- (2) Presidenten er i opposisjon til flertallet i nasjonalforsamlingen.
- (3) Verken president eller statsminister har flertall i nasjonalforsamlingen. Det omtales da som delt mindretall

Dette kapitlet består av fire deler der fire utvalgte case er utgangspunktet for analysen av forholdet mellom president og nasjonalforsamling i begge land. For Ukraina vil case 6a omhandle *president Leonid Kutsjmas politiske reform - folkeavstemningen* i 2000 og case 6b omhandler partiet *Enhets innflytelse over nasjonalforsamlingen* på samme tid (2000-2001) med hensikt i å få et best mulig sammenlikningsgrunnlag.

De to neste casene er tar for seg perioden etter 2006, med hensikt i å finne ut om eller i hvilken grad Ukraina har beveget seg mot eller fra Russland etter grunnlovendringene trådte i kraft i januar 2006. Derfor vil case 6c omhandle *Viktor Jusjtsjenkos dominans* i 2006-2007 i Ukraina og case 6d om Statsdumaen i Russland gjør tegn til motstand mot president Vladimir Putin etter parlamentsvalget i 2007, gjennom caset *markerer Dumaen seg?*

Tabell 6.1 er basert på Colton og Skachs (*ibid.*) tre mulige utfall av semi-presidentstyre og viser min plassering av Russland og Ukraina, i tabellens midterste rad er landene plassert etter tid, for å få en oversikt. Nederste rad viser min plassering av de casene jeg har trukket ut og som vil bli analysert nedenfor. Denne inndelingen

fungerer som et hjelpemiddel for å kunne lage en enkel og oversiktlig sammenlikning.

Tabell 6.1 Mulige utfall av semi-presidensielle konstitusjoner

Konsolidert flertall (1)	Delt flertall (2)	Delt mindretall (3)
Presidenten og statsministeren er fra samme parti/fløy i nasjonalforsamlingen	Statsministeren har flertall i nasjonalforsamlingen ”samboerskap” Presidenten er i opposisjon til nasjonalforsamlingens flertall	Verken presidenten eller statsministeren har flertall i nasjonalforsamlingen
Russland etter 2003	Ukraina etter 2006	Russland fram til 2003 Ukraina fram til 2004 Ukraina 2005 ^a
<i>Case 6d:</i> ”Markerer Dumaen seg?”	<i>Case 6c:</i> ”Viktor Jusjtsjenko viser dominans”	<i>Case 6a:</i> ”Kutsjmas politiske reform - folkeavstemningen” <i>Case 6b:</i> ”Enhets innflytelse uten flertall”

Kilde: Colton & Skach (2005), min plassering av Russland og Ukraina etter tid og case. a) Julija Timosjenko og Viktor Janukovitsj kommer ikke til enighet og Ukraina befinner seg et sted mellom delt flertall og delt mindretall.

I følge Duverger (i Elgie 2009:257) er presidentens konstitusjonell makt svekket når flertallet i nasjonalforsamlingen ikke er på lag med presidenten. Når presidenten leder flertallet er statsministerens konstitusjonelle makt svekket og presidenten har i realiteten nærmest total kontroll over den lovgivende makt. Når presidenten er i opposisjon til flertallet i nasjonalforsamlingen, kan statsministerrollen sammenliknes med den britiske statsministerutgaven, men presidenten kan, i motsetning til den britiske statsministeren, utnytte den makten presidentembetet har fått fra grunnloven, blant annet oppløsningsrett, myndighet til å styre ved dekret og/eller vetomakt.

6.2 Case 6a: Kutsjmas politiske reform - all makt til presidenten

I april 2000 ønsket president Leonid Kutsjma å styrke presidentmakten, men han hadde ikke flertall i nasjonalforsamlingen slik at han fikk gjennomslag for sin presidentreform. Nasjonalforsamlingen samtykket heller ikke i at Kutsjma skulle

kunne gjennomføre en folkeavstemning. Derfor søkte Kutsjma folket for å kunne få igjennom folkeavstemningen slik han ønsket. Ukraina befant altså i en situasjon med delt mindretall, der verken presidenten eller statsministeren hadde flertall i Rada (jfr. kolonne tre i tabell 6.1). I mangel på medhold fra nasjonalforsamlingen prøvde Kutsjma å gå veien via folket.

6.2.1 “Folkets initiativ”: Folkeavstemning i april 2000

Kutsjma ble gjenvalgt som president høsten 1999. Som presidentkandidat uten partitilhørighet var Kutsjmas største utfordrer venstrefløyens kandidater, Sosialistpartiets Aleksandr Moroz og Kommunistpartiets Petro Symonenko. Ved å sørge for at Moroz ikke kom videre til andre valgrunde hadde Kutsjma større sjanse til å komme seirende ut, dersom han sto igjen med Symonenko. Moroz kunne utfordre Kutsjma ved at han hadde en bredere velgerskare, både sentrums- og høyrevelgere, mens Symonenko stort sett trakk til seg Ukrainas kommunister. Da Moroz ble slått ut i første valgrunde vant Kutsjma med god margin over Symonenko med 56 mot 37 pst av stemmene.

Kort tid etter valgsuksessen brakte han opp spørsmål om fordeling av makt mellom presidenten og nasjonalforsamlingen, med hensikt om å øke sin maktposisjon og samtidig svekke den lovgivende makt. Da Kutsjma verken fikk medhold i Rada om endringer i grunnloven eller gjennomslag for folkeavstemning var siste utvei folket.

Presidentsystemer har ulike kontrollfunksjoner overfor presidenten, blant annet bruk av folkeavstemninger. I denne situasjonen var det presidenten selv om benyttet seg av denne muligheten. Folkeavstemninger kan være et demokratisk virkemiddel for å vise (i dette tilfellet) styrke og dominans. Kort tid etter hadde Kutsjma og hans støttespillere samlet inn tilstrekkelig antall underskrifter som måtte til for å gjennomføre en folkeavstemning.¹¹ Avstemningen var dermed ønsket av folket.

Kutsjma skal i denne forbindelse ha vært lite imponert over nasjonalforsamlingens samarbeidsvilje og uttalt at dersom det ikke fantes et pro-presidentflertall i

¹¹ Over 3,3 millioner underskrifter ble samlet inn på under én måned (Kuzio 2007).

nasjonalforsamlingen (som kunne godkjenne hans politikk) hadde ikke Ukraina bruk for noen nasjonalforsamling (Wolczuk 2001:272). Kutsjma uttrykte sin mistillit til nasjonalforsamlingen og ville endre grunnloven slik at han fikk oppløsningsrett (D'Anieri 2007).

Folkeavstemningens fire punkter

- (1) Kutsjma ville fjerne nasjonalforsamlingens immunitet
- (2) Danne tokammersystem
- (3) Redusere nasjonalforsamlingen fra 450 til 300 representanter
- (4) Presidenten skulle ha rett til å oppløse nasjonalforsamlingen dersom den ikke klarte å danne en flertallskoalisjon innen én måned etter et valg eller dersom den ikke ble samlet om godkjenning av statsbudsjett innen tre måneder etter det var lagt fram (Wolczuk 2001:275).

Kutsjmas overveldende støtte

De offisielle tallene fra folkeavstemningen viste en voldsom støtte til Kutsjma og hans regime. Oppslutningen var størst om reduksjonen av nasjonalforsamlingens medlemmer, der han fikk 90 pst. oppslutning for sitt forslag. Fjerning av nasjonalforsamlingens immunitet fikk 89 pst av stemmene, mens presidentens rett til å oppløse nasjonalforsamlingen og innføringen av tokammersystem fikk forholdsvis 85 og 82 pst. oppslutning. Det var en valgdeltakelse på omlag 80 pst (*ibid.*).

På denne måten hadde Kutsjma funnet en måte han kunne løse problemet med som oppstod gjennom et presidentstyre som var i mindretall i nasjonalforsamlingen. På denne måten styrket Kutsjma sin posisjon som president uten å at hensyn til nasjonalforsamlingens opposisjon og motstand mot reformen som ville gitt presidenten betraktelig større myndighet.

6.3 Case 6b: Enhets innflytelse uten flertall

Dette caset tar for seg hvordan president Vladimir Putin håndterte situasjonen da han ikke hadde flertall i nasjonalforsamlingen. Etter valg til Statsdumaen i 1999 fikk det nyopprettede pro-Kreml partiet Enhet noe overraskende stor oppslutning. Likevel var Kommunistpartiet fortsatt det største partiet i nasjonalforsamlingen. Dette caset har som mål å vise hvordan president Vladimir Putin inngår allianse og avtale med Kommunistpartiet for å få en større representasjon for sitt støtteparti Enhet i Statsdumaens komiteer. Verken presidentens støtteparti eller Kommunistpartiet hadde flertall i nasjonalforsamlingen, dermed plasseres landet i likhet med Ukraina under Kutsjma som vist i caset over i kolonne tre og delt mindretall (jfr. tabell 6.1.)

6.3.1 Kommunistpartiets verv i Dumaen, et resultat av forhandlinger med Enhet: 2000-2001

For at utfallet av konflikter mellom utøvende og lovgivende makt skulle gå i presidentens favør, brukte Putin maktpartiet Enhet. Ved å endre representasjonsmetoden for komiteene i Statsdumaen fikk Putin gjennom partiet Enhet større innflytelse på nasjonalforsamlingens agenda og beslutningsprosess (Smyth 2002).

Fordeling av verv i komiteene i nasjonalforsamlingen ble ved valgene i 1993 og 1995 fordelt proporsjonalt etter de politiske fraksjonenes størrelse. Gjennom en pakkeløsning, (package deal), en avtale mellom partiet Enhet og Kommunistpartiet, om fordeling av verv til komiteene, ble representasjonen til Fedrelandet - Hele Russland, Jabloko og Unionen av høyrekrefter, svekket. Etter valget i 1999 fikk Fedrelandet hele Russland 15 pst av setene i Statsdumaen, Unionen av høyrekrefter og Jabloko fikk hhv 6,6 og 4,5 pst av de 450 setene. Ved at disse partienes innflytelse i komiteene ble eliminert, ville Enhet i større grad være det dominerende partiet i nasjonalforsamlingen.

Et resultat av avtalen mellom Enhet og Kommunistpartiet var at kommunistleder Gennady Seleznyev ble valgt som leder for nasjonalforsamlingen. Dermed fikk Kommunistpartiet kontroll over komiteene for nasjonsbygging, arbeids- og

sosialpolitikk, økonomisk politikk og entreprenørskap, industri, føderale anliggender og regionalpolitikk, forskning og utvikling og agrarpolitikk. Kommunistpartiets plasser i komiteene ble tildelt på bekostning av de andre partiene, Fedrelandet - Hele Russland, Unionen av høyrekrefter og Jabloko som til sammen delte fire komitéverv (*ibid*:571). På denne måten resulterte avtalene i at Kommunistpartiet fikk innflytelse over Dumaen.

6.3.2 April 2001 - Enhetsledet koalisjon kontrollerer Statsdumaen

I april 2001 inngikk partiet Enhet koalisjon med sentrumspartiene i Statsdumaen, dette innebar samarbeid med Fedrelandet - Hele Russland og Det russiske regionspartiet, samt medlemmer uten bestemt partitilhørighet. Denne koalisjonen ble ledet gjennom Putins støtteparti Enhet.

Denne koalisjonen førte til at Enhet ikke lenger trengte støtte fra Kommunistpartiet for å oppnå tilstrekkelig innflytelse over komitévervene, og gikk fra avtalen med Kommunistpartiet. Det førte til at Enhet tok tilbake de komitévervene Kommunistpartiet hadde fått tildelt i 2000. Enhets grep om vervene i komiteene kom bare en uke etter at Putin offentlig hadde kritisert den daværende koalisjonen der Kommunistpartiet hadde en sentral rolle med sine verv. Kritikken gikk ut på at Statsdumaen var lite effektiv. Putin uttalte at fordelingen av komitéverv var årsaken til dette, derfor ville han trekke tilbake avtalen som var inngått i 2000 (*ibid*.). Dette viser at Putin og Enhets samarbeid med Kommunistpartiet ble brukt som metode til å dele opp sentrale verv i nasjonalforsamlingen slik at ingen andre rivaliserende partier skulle få en større dominans (Chaisty 2005:123-5).

I kjølvannet av Putins kritikk ble den kommunistiske Dumalederen avsatt. Verv som Dumaleder fører med seg gode økonomiske avtaler som Kommunistpartiet da mistet. Enhets fraksjonsleder Vladimir Pekhtin gikk ut offentlig og feiret slutten på Kommunistpartiets regjeringstid i Russland (Smyth 2002). Komiteendringen førte til at Kommunistpartiet som var det største partiet i Statsdumaen etter valget i 1999 ikke lenger fikk reell innflytelse i nasjonalforsamlingen. Putin og hans støtteparti hadde

styrket sin stilling gjennom en koalisjon med Fedrelandet - Hele Russland, Det russiske regionspartiet og de uavhengige medlemmene.

6.3.3 Begynnelsen på slutten av demokratisk utvikling: Super-presidentstyre

Da Putin ble valgt som president ønsket han å institusjonalisere makten gjennom et sterkt presidentembete. Målet var at presidentmakten skulle gjøres klarere og uavhengig av de uformelle maktbåndene som hadde preget president Boris Jeltsins presidentperiode som hadde lagt begrensinger på presidentens frihet (Hønneland & Jørgensen 2006:36-8). En slik styrking av presidentembetet lot seg vanskelig gjøre i et system der verken president eller statsminister har flertall i nasjonalforsamlingen. Denne tilsanden, delt mindretall, som Colton og Skach (2005) beskriver har Russland hatt i store deler av tiden etter Sovjetunionens oppløsning. *Divided minority government is particularly vulnerable to democratic breakdown (ibid:116)*. Denne tilsanden preges av manglende stabilitet, der hyppige skifter i koalisjoner skjer på basis av enkeltsaker for og nå bestemte politiske mål, samtidig som presidenten har makt til å nedlegge veto og styre ved dekret. Dersom man tar et tilbakeblikk til Jeltsins Russland er denne beskrivelsen særlig treffende. Denne problematikken ville Putin kvitte seg med.

Jeg er av den oppfatning av at man kan forstå reorganiseringen til Dumakomiteene som et trekk i super-presidensiell retning. Det begrunnes med at Putin, i mangel av flertall først spiller på lag med det største partiet i Statsdumaen, der han velger det beste av det verste. Videre bygges dette argument oppunder at Putin ”oppløste” samarbeidet med Kommunistpartiet da han ikke lenger var avhengig av det for å skaffe seg større lovgivende innflytelse. At han så kom med offentlige utspill om at Statsdumaen var ineffektiv med Kommunistpartiets tilstedeværelse eller representasjon i komiteene, antas å ha hatt innvirkning på dette partiets tilbakegang ved valget i 2003, der Putin for alvor fikk flertall gjennom Forent Russland. Dermed forflyttet det russiske systemet seg fra å være et regime med delt mindretall til å bli et regime med konsolidert flertall (altså fra kolonne 3 til kolonne 1 i tabell 6.1).

Ved å ta tilbake kontrollen over komiteene i nasjonalforsamlingen kunne den Kreml-lojale koalisjonen dominere Statsdumaen. Denne reorganiseringen er ikke alene med på å gjøre Russland til et super-presidentstyre, men den er en faktor som påvirker en slik utvikling.

6.4 Case 6c: President Viktor Jusjtsjenko viser dominans

Valg til nasjonalforsamlingen 2006-07

Dette caset er valgt for å kunne belyse endringer i det i ukrainske politiske system etter at grunnlovsendringene av 2004 trådte i kraft i januar 2006. Målet er å gjøre en analyse av presidentens makt i forhold til nasjonalforsamlingen og statsministeren etter at presidenten *konstitusjonelt* har fått svekket sin stilling. I perioden 2006-2007 fryktet president Viktor Jusjtsjenko at statsminister Viktor Janukovitsj skulle få konstitusjonelt flertall i Rada, noe som ville medføre at statsministeren ville kunne endre grunnloven. President Viktor Jusjtsjenko fryktet at det konstitusjonelle flertallet skulle kunne endre grunnloven slik at presidenten ville bli valgt av nasjonalforsamlingen og ikke lenger direkte av folket. En slik endring ville gjøre Ukraina til et parlamentarisk regime, og presidenten ville miste sin maktposisjon, slik den fremstår i dag, samtidig som dette ville medført at Janukovitsj hadde fått økt sin maktposisjon ved at han kunne være med på å velge ut presidenten.

Denne tilstanden som det ukrainske regimet befinner seg i etter valget til nasjonalforsamlingen i 2006 var et delt flertall, der president og statsminister var i opposisjon til hverandre og statsministerens parti og var det største partiet i Rada, (jfr kolonne 2 i tabell 6.1).

Styresettet i Ukraina i denne perioden beskrives som et president-parlamentarisk styre, som karakteriseres av en sterk presidentmakt i kombinasjon med en regjering som er avhengig av nasjonalforsamlingen. Statsministeren utnevnes av nasjonalforsamlingen som igjen peker ut sine ministre.¹² Forholdet mellom

¹² Presidenten utnevner sine "maktministre", forsvars- og sikkerhetsministeren.

presidenten og nasjonalforsamlingen blir vurdert på bakgrunn av presidentens oppløsningsrett, da dette forsås som en måte å løse dype konflikter og interne motsetningsforhold mellom president og nasjonalforsamling.

Hva oppnådde President Jusjtsjenkos egentlig med oppløsning av Rada? Det som er interessant her er hvilke politiske aktører som dominerte i de ulike politiske institusjonene i denne tidsperioden. Som utgangspunkt for å belyse det ukrainske president-parlamentariske systemets tilbøyelighet til å låse seg fast i vanskelige situasjoner, *deadlocks* og ineffektivitet, vil resultatene av valget i 2006 og 2007 bli benyttet.

Bakgrunn: Presidenten frykter pro-statsministerflerall i Rada

Politiske partiers forhold til medlemmene av nasjonalforsamlingen er viktig for nasjonalforsamlingens virkemåte og mulighet for å kunne styre effektivt. I Ukraina har det fram til 2006 vært slik at partiet som vinner seter i Rada ikke er rettmessig ”eier” av setet. Det tilhørte snarere politikerne som ble valgt inn. Da Ukraina hadde et blandet valgsystem ble halvparten av Radas medlemmer valgt uavhengig av partitilhørighet, den andre halvparten ble valgt etter partilister. Men så fort representantene for partiene fikk plass i Rada ”mistet” partiene plassene ved at plassen da tilhører den individuelle delegaten, ikke partiet. Denne ordningen har svekket forutsigbarheten i koalisjonsbyggingen.

Kjernen i denne ordningen var altså at det var individene, snarere enn partiet som var ”eiere” av plassene i Rada. Et resultat av dette er at representanter som ble valgt inn i partilistevalgene kunne bli uavhengige kandidater, på lik linje med dem som ble valgt inn i flertallsvalgene. Partiene hadde dermed liten kontroll over sine medlemmer straks de var inne i nasjonalforsamlingen (D’Anieri 2007:58). Etter at grunnlovsendringene av 2004 trådte i kraft ble det slik at medlemmene av de ulike partiene ville komme til å miste sine plasser dersom de forlot partiet de ble valgt inn for. Dette kalles *imperative mandate*.

I følge den nye grunnloven (art. 81) vil medlemmer av nasjonalforsamlingen, som forlater det partiet de er valgt inn for miste plassene i Rada. Dette vil ikke i seg selv

garantere økende lojalitet mellom medlemmene og partiet. Medlemmene av nasjonalforsamlingen kan fortsatt stemme mot partiet de er blitt valgt inn for, men de mister plasser dersom de vil gå fra et parti til et annet. Dette forstås som et skritt i retning av å styrke partisystemet, med andre ord et skritt i retning av å konsolidere partisystemet.

Jusjtsjenko oppløser Rada

Mars 2007 var en turbulent periode for nasjonalforsamlingen. Den daværende koalisjonen som bygget på flertall bestående av Regionspartiet, Det ukrainske sosialistiske parti og Kommunistpartiet ble enige om at Janukovitsj skulle være deres statsministerkandidat, dette ble motvillig godkjent av president Viktor Jusjtsjenko. *Da elleve medlemmer av opposisjonen, hhv fra Vårt Ukraina og Julija Timosjenkos blokk hoppet over til den regjerende koalisjonen*, mente president Jusjtsjenko at dette var i strid med grunnloven (jfr. imperative mandate) (IEOM 2007).

Som president vil jeg aldri samtykke til at nasjonalforsamlingen handler dit hen at de strider mot grunnloven. Dersom noen politisk koalisjon eller fraksjon tror de kan få 300 medlemmer av nasjonalforsamlingen i en og samme koalisjon mener jeg at man skal utnevne nyvalg til nasjonalforsamlingen (Jusjtsjenko 2007 - forfatterens oversettelse).

Dermed oppløste president Jusjtsjenko nasjonalforsamlingen 2. april, og skrev ut nyvalg som skulle holdes 27. mai. Dette førte til en oppgradert maktkamp mellom president Jusjtsjenko og regjeringskoalisjonen bestående av Regionspartiet, Vårt Ukraina og Sosialistpartiet, og Julija Timosjenkos blokk i opposisjon. Verken flertallet i nasjonalforsamlingen eller regjeringen ville godta oppløsningen. Presidentens mulighet til å styre ved dekret viste seg å skulle bli sentrum for oppmerksomhet i denne perioden. Dette utfordret konstitusjonsdomstolen til å avgjøre i hvilken grad presidentens beslutning om å styre ved dekret hadde gyldighet.

Da presidentens dekret av 2. april var under gransking av konstitusjonsdomstolen kom Jusjtsjenko med sitt andre dekret 26. april, dette førte til at hans første dekret ble annullert og nå skulle nyvalg settes til 24. juni. I slutten av mai førte dette til en

tilspissing av konflikten der noen hadde tillitt til presidenten, mens andre var lojale overfor regjeringen og nasjonalforsamlingen. I slutten av måneden løste denne konflikten seg ved at de tre sentrale partene, president Jusjtsjenko, statsminister Janukovitsj og leder for nasjonalforsamlingen Aleksandr Moroz inngikk et kompromiss om nyvalg 30. september samme år.

6.4.2 *President-parlamentarisme*

Som vist over gjør regjeringens gjensidige avhengighet av *både* president og nasjonalforsamling forholdene for samarbeid vanskelig. Ukraina har, etter grunnlovsendringene trådte i kraft, gått i en mer demokratisk retning dersom man legger til grunn den formelle maktfordeling mellom sentrale politiske institusjoner. Men det er uvisst i hvilken grad dette systemet vil fortsette over tid. Det forventes ytterligere endringer i grunnloven (D'Anieri 2007). Noe av problemet ligger i utformingen av det konstitusjonelle design. Dette er utarbeidet gjennom et kompromiss og betraktes gjerne som et resultat av konflikten i 2004 og Oransjerevolusjonen.

President-parlamentarisme i det ukrainske tilfellet har ikke et system av klar maktfordeling, men snarere en overlappende utøvende makt som kan beskrives som en maktbalanse, der det fortsatt mangler klare definerte myndighets- og ansvarsområder mellom presidenten, statsminister og nasjonalforsamling. Det er grunn til å anta at nasjonalforsamlingens valg av statsminister, som må godkjennes av presidenten vil være et kritisk punkt også ved neste valg, som etter planen skal holdes i 2011.

Styrken til dette spesielle regimet i Ukraina i denne perioden er imidlertid at reduksjonen av presidentmakten fører til en mindre sjanse for å utvikle super-presidentstyre, slik det er beskrevet i Russland. Det er riktig nok ingen garanti dersom presidenten får flertallet med seg i nasjonalforsamlingen og statsminister og president er fra samme politisk fraksjon eller parti kan regimet bevege seg mot Putins russiske super-presidentstyre. Det skal da også legges til at flertallet også "hersker" i rene parlamentariske system der det finnes klare flertallsregjeringer.

6.5 Case 6d: Markerer Dumaen seg?

I arbeidet med denne oppgaven har det blitt gjort forsøk på å finne tegn til at Dumaen markerer sin rolle som lovgivende organ i president Vladimir Putins andre presidentperiode. Med det menes at nasjonalforsamlingen gir presidenten avslag på et lovutkast eller forslag. Det skulle imidlertid vise seg å være vanskelig. Ved valg til nasjonalforsamlingen i 2003 fikk Forent Russland valgt inn over 300 medlemmer, noe som gir Forent Russland mulighet til å gjøre konstitusjonelle endringer uten støtte av andre partier eller fraksjoner. Presidenten har hatt så stor innflytelse at Føderasjonsrådet og Statsdumaen ikke har avslått lovforsalg fra Putin (Hønneland & Jørgensen 2006:67; Sakwa 2008:125-6). Dette kan oppfattes som et funn i seg selv. Dette caset vil derfor vise hvilke utfordringer og farer semi-presidensielle konstitusjonstyper står overfor når presidentens støtteparti Forent Russland har konstitusjonelt flertall i nasjonalforsamlingen (jfr. kolonne 1 tabell 6.1.).

6.5.1 Nasjonalforsamlingen, ingen kontrollfunksjon

Et kjennetegn ved super-presidentstyrer er at presidentens makt er så enrom at det ikke finnes andre organer som kan kontrollere presidenten og hans regime. O'Donnel (1994) skriver om delegert demokrati, *delegated democracy*, og det er treffene for Russland, i sær i Putins andre periode da regimet kan styre etter grunnlovens prinsipper, der bort i mot alle lovforslag følger tradisjonell gang i nasjonalforsamlingen.

Duma uten innflytelse

Statsdumaen er etter grunnloven av 1993 en relativt svak institusjon i forhold til presidentembetet, men Dumaen var under Jeltsin et sted for politiske diskusjoner og et sted der viktige politiske debatter ble ført. Det som imidlertid må legges til er at Dumaen i under president Jeltsin var en motvekt til presidentstyre (jfr. tabell 6.1).

Etter valget til nasjonalforsamlingen i 2003 og presidentvalget i 2004 har Dumaen kun fungert som et sandpåstrøingsorgan for presidenten (Wilhelmsen 2007). Det er nettopp denne utviklingen som er en fare for demokratiet i semi-presidensielle

konstitusjonsformer. Opposisjonen er helt sentral i denne problematikken. I regimer som har en opposisjon danner denne en motvekt, slik at ikke ett parti kan regjere alene.

Siden Putin ble valgt som president i 2000 har han gjennomført omfattende restriksjoner og ført kontroll over det sivile samfunn, som har gjort at media i stor grad har blitt lojale overfor det styrende regime. Putins suksess i politikken er fra valget i 1999 vært preget av juks og svertemaling av andre rivaliserende kandidater. På dette grunnlag bygget Putin opp sin maktblokk, noe som har resultert i at Dumaen ikke evner å innta en selvstendig kontrollfunksjon overfor politikken som ble ført i Putins andre presidentperiode, 2000-2008.

Konsolidert regime

Istedenfor å konsolidere en konstitusjonell stat, ville Putin konsolidere sitt regime (Sakwa 2008:308). Regimet beskrives som et autonomt maktsenter etablert i en gråsoner mellom utnyttelse av grunnlovens maktfordeling og ansvarsforhold, overlappes av individuell popularitet. Gjennom sine reformer og maktsentralisering har Putin formet Russland til super-presidentstyre. Presidenten og hans administrasjon kontrollerer beslutningsprosessene, mens nasjonalforsamlingen og rettsinstansene er uavhengig bare på papiret (Linn 2006). Her skiller Russland og Ukraina seg på et viktig punkt. I Ukraina kan man si at man har to om ikke tre maktpartier som kjemper om den samme type makt som Putin og Forent Russland oppnådde i 2003/2004. Det er nettopp dette som gjør sammenlikningen av Russland og Ukraina så interessant. Tilsynelatende har de mange fellestrekk, men slik landene fremstår ved utgangen av 2008 skilles de på noen viktige punkter, blant annet i det at i Ukraina finnes det alternativer når velgerne skal stemme til nasjonalforsamlingen, Rada. Ukraina er på ingen måte *et konsolidert regime*, slik man kan forstå det russiske.

6.6 Kapittelkonklusjon

En sammenlikning av Russland og Ukraina i perioden 2000-2004

I de første to casene i dette kapitlet er det gjort rede for maktbalansene mellom president og nasjonalforsamlingen i Russland og Ukraina. Case 6a og 6b viser hvordan presidentene i hvert land handlet i håp om og i den hensikt å oppnå større dominans over en nasjonalforsamling de ikke hadde flertall i. President Kutsjma og president Putin sto altså overfor den samme utfordringen i en del av sine respektive presidentperioder på begynnelsen av år 2000.

Kutsjma setter kursen i retning russisk super-presidentstyre

Kutsjmas folkeavstemning ville ha endret grunnlovens art. 90, som da ville gitt presidenten oppløsningsrett overfor nasjonalforsamlingen, det ville ført Ukraina nærmere Russland, der artikkel 111 og 117 gir presidenten myndighet til å oppløse Dumaen. Ukrainas grunnlov, artikkel 80, gir nasjonalforsamlingens medlemmer immunitet, denne ville Kutsjma fjerne. Dette kunne gi presidenten større innflytelse over hvem som kunne sitte i nasjonalforsamlingen og kanskje viktigst, hvem som kunne fjernes. Medlemmer som da av immunitet satt i nasjonalforsamlingen kunne bli stilt til ansvar for kriminelle handlinger som kunne resultere i arrestasjoner.

Kutsjmas idé om tokammersystem likner den nåværende russiske versjonen der guvernører skulle velges ut av presidenten og ikke velges ved frie valg (Kuzio 2007). Tokammersystemet med et øverste kammer, kunne fungere som et kontrollorgan for Radas lovgivning. Dette er svært sentralt i denne perioden da Kutsjma ikke hadde flertall i nasjonalforsamlingen. Som diskutert tidligere ville da eksistensen av et øverste kammer ha samme virkning som i Russland etter president Putins regionale reformer, der målet var å svekke Statsdumaen og få større kontroll og innflytelse over lovgivningen.

Reduksjonen av antall representanter i nasjonalforsamlingens skulle være uavhengig av opprettelsen av det øverste kammer (Wolczuk 2001). Dermed kan man anta at dette ville resultere i at nasjonalforsamlingen ville bli ytterligere svekket. Da i tillegg Kutsjma ville fått innvilget oppløsningsrett overfor nasjonalforsamlingen dersom de

ikke klarte å samle et flertall etter én måned etter valget, eller enighet om statsbudsjettet etter tre måneder etter det ble lagt frem ville dette gitt Kutsjma en styrket posisjon i forhold til nasjonalforsamlingen når det gjaldt dens sammensetning og effektivitet. Det er mulig å forstå en slik tanke ut i fra det faktum at etter oppløsningen av Sovjetunionen har man sett et lite effektivt Rada der koalisjonsbygging og alliansedanning har vært basert på kortsiktig gevinst (Wolczuk 2009 [konferanse]).

Hensikten med å velge ut dette caset, *folkeavstemningen*, var å vise at Ukrainas president ønsket å gjennomføre grunnlovsendringer som ville ført landet nærmere Russland og russisk super-presidentstyre. Super-presidentstyre er kjennetegnet av en svak nasjonalforsamling fordi presidenten og hans administrasjon ville kunne avslå nasjonalforsamlingens lovgivning dersom den skulle stille seg mot presidentens. Dersom Kutsjmas fire grunnlovsendringer settes sammen utgjør det klar utvikling i retning av russisk super-presidentstyre som beskrevet i kapittel 5.2. *...he [Kuchma] organized a referendum to move Ukraine towards the CIS norm* (Kuzio 2003:2).¹³

Det er liten tvil om at dersom folkeavstemningens fire punkter ble iversatt ville det ha resultert i en enorm utvidet makt til presidenten som man dirkete kan knytte til den russiske presidentens super-presidentstyre (Wolczuk 2001; Kuzio 2003; Wilson 2001; Kudelia 2007). Fungerende president Vladimir Putin var på besøk i Ukraina den dagen resultatene av folkeavstemningen forelå og gratulerte Kutsjma med valgresultatet og skal ha sagt at disse resultatene ga en klar indikasjon på at velgerne hadde tillit til landets lederskap (Blagov 2000).

En styrke ved det ukrainske politiske system var at konstitusjonsdomstolen besluttet at folkeavstemningen ikke var bindene. Dette karakteriserer en styrke der dømmende makt viser sin uavhengighet til det styrende regimet. Dette caset viser at dømmende makt avsto fra å gjøre folkeavstemningen bindene og det er et viktig element i relasjonene mellom maktinstitusjonene.

¹³I samveldet av uavhengige stater (SUS) har presidentene stort sett innvilget mye makt og beskyttelse av sitt embete. Den sovjetiske grunnloven hadde vært rammeverket til mange av medlemslandenes konstitusjoner. Etter oppløsningen fikk Russlands grunnlov av 1996 noe av den samme referanserammen for utforming av grunnlover.

Selv om disse endringen aldri trådte i kraft har dette caset likevel forklaringskraft i den grad det ukrainske politiske regime var i bevegelse i en retning av super-presidentstyre som redegjort innledningsvis. Ved bruk av denne typologien kan man få en klarere forståelse for hvordan og på hvilke grunnlag Ukraina *nærmet seg* Russland. En antatt årsak til at konstitusjonsdomstolen besluttet at folkeavstemningen ikke skulle være bindene kan blant annet være en økt skepsis til Kutsjma-regimet etter avsøringene som knyttet Kutsjma til drapet på journalisten Gongadze. Oligark-partiene i nasjonalforsamlingen fikk enn økt mistenksomhet til presidenten, der oligarkene i første omgang var opptatt av å redde seg selv og fryktet at de ville ”gå under” sammen med Kutsjma. Dette gjenspeiler noe av svakheten til Kutsjma-regimet, det at presidenten ikke hadde ett støtteparti, men ble støttet av flere oligark-partier, som støttet presidenten, samtidig som de var opptatt av å få mest mulig ut av sin støtte til presidentadministrasjonen. I kjølvannet av dette mistet Kutsjma noe av sin dominans (Kuzio, 2003; Wolczuk 2001).

Likheten mellom Russland og Ukrainas politiske regimet stopper ved at presidentene stod overfor samme utfordring.

President Putin hadde partiet Enhet som støttet ham i nasjonalforsamlingen, mens president Kutsjma hadde flere partier som støttet ham i Rada. En viktig forskjell mellom Russland og Ukraina i denne perioden var blant annet at Putin hadde et enkelt parti som støttet ham, Kutsjma hadde tre, eller ble støttet av tre oligarkgrupper som hadde sitt rotfeste i hver sin region og som ikke evnet å ha en enhetlig politisk linje som samlet kunne støtte landets president mot opposisjonen. Dette eksemplifiserer viktigheten av at presidenten har et parti å knytte seg til, slik at han gjennom partiet får dominans over nasjonalforsamlingen. I Ukraina var dette av større betydning enn i Russland, den russiske presidenten fra grunnloven er gitt mer makt over nasjonalforsamlingen enn den ukrainske (jfr. kap 3).

Hensikten med å bruke caset om *Enhets innflytelse uten flertall* har vært å vise hvordan president Putin handlet for å få ”sitt parti” i en posisjon der Putin selv kunne ta del i agendasettingen i nasjonalforsamlingen. Det å være representert i

Statsdumaens komiteer betyr innflytelse over hvilke lover som skal prioriteres og vedtas. Derfor var det svært viktig å få kontroll over disse vervene.

Intensjonene bak begge beslutningene, folkeavstemningen i Ukraina og samarbeid med Kommunistpartiet i Russland, ville føre begge regimene i retning av et super-presidentstyre. Det viktigste skille mellom Kutsjma og Putin var imidlertid at Putin lyktes, mens Kutsjma ikke lyktes.

Både case 6a og 6b, *folkeavstemningen* og *Enhets innflytelse uten flertall*, viser Kutsjmas dominans i 2000 og hvordan Kutsjmas Ukraina - hvis han hadde lyktes ville komme til å likne Putins Russland der hensikten er å legge press på nasjonalforsamlingen for å øke presidentens dominans. Det vises til at Kutsjma først utvidet sin makt gjennom grunnloven av 1996 (jfr. kap 3). Deretter ville han ytterligere forsterke presidentembetet gjennom grunnlovsendringene i folkeavstemningen (Frison-Roche 2007). Kutsjmas Ukraina blir betraktet som et presidentstyre som nærmet seg beskrivelsen av russisk super-presidentstyre. I et slikt styre blir nasjonalforsamlingens rolle betraktet som svak, da den ikke lyktes med å inngå en allianse eller koalisjon for å utfordre presidentens makt. Ut fra det overstående følger det at president-parlamentarisme vil i denne perioden gi en lite god beskrivelse av det ukrainske politiske regimet. En grunn til det var at Kutsjmas dominans gjennom resultatene av folkeavstemningen var stor og at det var den dømmende makt, konstitusjonsdomstolen, som avgjorde at folkeavstemningen ikke skulle være bindene.

Nasjonalforsamlingen hadde en svak posisjon i forhold til presidenten. Selv om Kutsjma ikke hadde makt til å oppløse nasjonalforsamlingen eller endre grunnloven var mange av medlemmene i Rada av den oppfatning av at presidenten hadde så mye makt at han likevel kunne gjøre slike endringer (D'Anieri 2007:89). Det er på denne bakgrunn at det argumenteres for at Kutsjmas styre var nær ved å bli et super-presidentstyre, noe som ville resultere i at likhetene mellom Russland og Ukraina ville blitt større dersom man legger presidentenes og presidentadministrasjonenes dominans til grunn.

En sammenlikning av Russland og Ukraina i perioden 2004-2008

Casene 6c, president Viktor Jusjtsjenko viser dominans og 6d, markerer Dumaen seg viser at Russland og Ukrainas politiske system skiller seg fra hverandre med hensyn til graden av interne konflikter, der konfliktnivåer mellom politiske aktører i Ukraina er betraktelig høyere enn i Russland. I de situasjoner der *samboerskap* forekommer i Ukraina har man sett at dette fører til ustabile regjeringer og en ineffektivitet i nasjonalforsamlingen. Samboerskap vil vanskelig finne sted i Russland i denne perioden, grunnet partiet Forent Russlands flertall i Dumaen etter 2003. Men om dette ikke hadde vært tilfelle ville det likevel vært liten sjanse for at samboerskap skulle finne sted i Russland, ut fra grunnloven av 1993, det presidenten skal velge ut statsministeren.

I Ukraina trer grunnlovstillegget i kraft og får umiddelbare virkninger

Interne konflikter

I president-parlamentariske system har både presidenten og nasjonalforsamlingen en sentral rolle i utformingen av regjeringen, men bare en av dem har myndighet til å avsette ministre. I Ukraina er det nasjonalforsamlingen som har denne myndigheten. Nasjonalforsamlingens mulighet til og avsette enkeltministre øker dets innflytelse over regjeringssammensetningen. Av denne grunn er regjeringen sterkere knyttet til nasjonalforsamlingen enn presidenten. Dette resulterer i at regjeringen i mindre grad er i opposisjon til flertallet i nasjonalforsamlingen.¹⁴

I likhet med parlamentariske system blir regjeringen satt sammen på bakgrunn av resultater ved valg til nasjonalforsamlingen. Dette er også tilfellet i Ukraina. Ved valget i 2006 fikk presidentens erkerival Janukovitsj stor oppslutning noe som resulterte i hans parti fikk stor innflytelse over utformingen av regjeringen, samtidig som presidenten fortsatt har myndighet til å plukke ut sine såkalte maktministre, forsvars- og sikkerhetsministeren. Dette resulterte i en regjering der de fleste ministre var lojale til statsministeren, men maktministrene var lojale overfor presidenten. Dette er en faktor som vanskeliggjør internt samarbeid. Regionspartiet og Vårt

¹⁴ I tradisjonelle presidentsystem derimot forekommer det ofte at regjeringen er i opposisjon til flertallet i nasjonalforsamlingen (se Shugart og Cary 1992).

Ukraina jobbet hardt for å få til en fungerende koalisjon. Særlig ble partene utfordret i sitt motstridene syn på språkpolitikk og NATO-medlemskap (D'Anieri 2007). En av det største utfordringene var likevel det personlige hatet mellom Jusjtsjenko og Janukovitsj som hang igjen fra rivaliseringen om presidentmakten i 2004, der Janukovitsjs allierte angivelig skal ha stått bak en alvorlig forgiftning av Jusjtsjenko (D'Anieri 2007; Wilson 2005).

Dersom Jusjtsjenko skulle komme til å oppløse nasjonalforsamlingen ville hans parti få svekket sitt kandidatur i Rada, mener D'Anieri (2007).¹⁵ De interne motsetningene førte partene i en så fastlåst situasjon at Jusjtsjenko likevel oppløste Rada og skrev ut nyvalg. Dette belyser noe av det interne konfliktbildet i ukrainsk politikk etter 2006, da grunnlovstilleggende trådte i kraft, der presidenten og statsministeren er i opposisjon til hverandre.

Cohabitation - “samboerskap” fører til ineffektivitet og ustabilitet

Samboerskap eller *cohabitation*¹⁶ forekommer i semi-presidensielle systemer der presidenten er i opposisjon til statsministeren. Samboerskap forekommer i Ukraina fordi nasjonalforsamlingen peker ut statsministerkandidaten som må godkjennes av presidenten. Et godt eksempel på dette er nettopp da Jusjtsjenko ble presset til å godkjenne erkerivalen Janukovitsj som statsminister etter valget i 2006. Denne tilstanden kan ha to umiddelbare negative konsekvenser for effektiv styring. (1) den nyvalgte nasjonalforsamlingen utgjør et valgt flertall som er i opposisjon til den sittende presidenten. Dette var tilfellet i Ukraina i 2006. Eller (2) den nyvalgte presidenten står overfor en regjering som er dannet av presidentens opposisjon, hovedmotstander(e) (Shugart & Cary 1992:58). Shugart og Cary omtaler disse tilstandene som *kriser* i samarbeidet mellom president og statsminister. I de system der man har valg til nasjonalforsamlingen midt i den sittende presidentens periode kan kriser av denne sort lettere forekomme. Man kan derfor også oppfatte

¹⁵ Det skal legges til at D'Anieris bidrag ikke har med at Jusjtsjenko oppløste Rada og skrev ut nyvalg .

¹⁶ *Cohabitation* ble første gang brukt da den sosialistiske, franske presidenten François Mitterrand ble tvunget til å utnevne Jacques Chirac som statsminister med en borgelig regjering etter valg til nasjonalforsamlingen i 1986. Der det franske semi-presidentstyre viste at det kunne fungere under vanskelige forhold.

samarbeidsproblemene mellom president og statsminister på bakgrunn av valgsyklusen (dette kommer jeg tilbake til i kapittel 7 i caset om valgordningen). Til sammenlikning finner man i Russland valg til nasjonalforsamlingen kort tid før presidentvalget, såkalte hvetebrødsvalg (*ibid.*). Dette fører til at muligheten for ”krise ved samboerskap” i større grad forekommer i Ukraina enn i Russland.¹⁷

...we expect the assembly majority to be compatible with the president; but the likelihood of compatibility declines and the likelihood of sharp division increases with midterm elections (Shugart & Cary 1992:58).

Dersom presidenten har oppløsningsrett kan han oppløse nasjonalforsamlingen, som siste utvei av en slik krise, slik president Jusjtsjenko gjorde her.

Presidenten og flertallet i nasjonalforsamlingen var fra to motstridende politiske partier. Dette førte i første omgang til problemer om koalisjonsdannelser umiddelbart etter valget. Situasjonen var slik at flertallet nasjonalforsamlingen hadde kontroll over de ministrene de har myndighet til å utnevne og la seg på én politisk linje, samtidig som presidenten hadde kontroll over de få, såkalte maktministrene som hadde sin politiske agenda. I en slik situasjon oppstod det voldsom rivalisering om politikkutformingen noe som svekket hele systemets effektivitet.

Ettersom grunnloven gir nasjonalforsamlingen tidsrestriksjoner over hvor lang tid de har på seg til å danne koalisjon, kommer dette i Ukrainas tilfelle presidenten til gode som da har rett til å oppløse nasjonalforsamlingen dersom den ikke kommer sammen etter én måned etter valgresultatene resultatene foreligger.

En løsning på en slik rivalisering kunne ha vært at de elleve representantene fra Julija Timosjenkos blokk og Vårt Ukraina hopper over til Regionspartiet for å vippe flertallet i statsministerens favør. Dette ville ha gitt en løsning på effektivitetsproblematikken. I så måte ville dette for presidenten være å gi bort sin maktposisjon. Situasjonen som oppstod lot seg ikke løse og presidenten brukte oppløsningsretten som er fundamentert i grunnloven.

¹⁷ Dersom alle andre faktorer holdes konstante, politiske motsetningsforhold tas ikke med.

Konkurrerende legitimitet

I de regimer der *både* presidenten og statsministeren (i samråd med flertallskoalisjonen i nasjonalforsamlingen, slik som i Ukraina) har myndighet til å utnevne ministre kan dette bygge oppunder en legitimitetskonflikt innad i regjeringsapparatet og mellom statsminister og presidenten. Dette er fordi de ministerne som er utpekt av presidenten kan direkte forholde seg til presidenten som har valg dem ut, mens de resterende i større grad er tilbøyelig til å henvende seg til statsministeren. Dette har blant annet vært en av årsakene til et høyt konfliktnivå i Ukraina som har ført til fastlåste situasjoner slik som det er vist til i case 6c, *president Viktor Jusjtsjenko viser dominans*

En kort oppsummering

Casene 6a og 6b, *folkeavstemningen* og *Enhets innflytelse uten flertall* har vist at presidentmakten var så dominerende under Kutsjmas Ukraina og kunne, dersom konstitusjonsdomstolen ikke hadde kjent folkeavstemningen som ikke bindene, ha nærmet seg russisk super-presidentstyre. Putins støtteparti hadde innflytelse over viktige verv i Dumaen uten å ha flertall, noe som kan forstås som et skritt i retning super-presidentstyre. Russland og Ukraina hadde dermed viktige likhetstrekk at det ville være liten nytte i å plassere regimene, slik de fremsto i år 2000-2001 i to forskjellige regimetyper.

Casene 6c og 6d, *Viktor Jusjtsjenko viser dominans og markerer Dumaen seg?* Viser at Russland og Ukraina skiller seg på sentrale punkter slik at det vil være nyttig å plassere de to regimene på daværende tidspunkt i to forskjellige regimeklassifiseringer, hhv president-parlamentarisme og super-presidentstyre, som et hjelpemiddel for å forstå hvordan landene skiller seg fra hverandre.

Neste kapittel tar for seg valgordningen og hvordan lik valgordning har ulike konsekvenser dette fører meg seg i Russland og Ukraina.

7. Ny valgordning - en demokratisk eller autoritær gråsone?

7.1 Case 7 - valgordningen

Innledning

Ved valg til Verkhovna Rada i 2006 ble alle nasjonalforsamlingens medlemmer valgt etter partilister på proporsjonal basis. I 2007 ble alle Statsdumaens medlemmer valgt etter samme metode. Tidligere hadde begge landene et blandet valgsystem der 225 av 450 medlemmer ble valgt i enkeltmannskrester, mens den andre halvparten ble valgt etter forholdstallsmetoden, proporsjonal representasjon (fra nå av PR).

I demokratiske stater er PR utbredt (Rasch 2004:205). Stein Rokkan (i Rasch 2004) mener at innføring av PR er et resultat av en maktdeling og kompromiss inngått mellom stridende samfunnskrefter. Slik at flere politiske partier kan sikre sine interesser gjennom det å bygge opp et valgsystem som i stor grad vil sikre mindre partier representasjon i nasjonalforsamlingen. Dersom dette er målet med PR-systemet, hva ville Russland og Ukraina oppnå med dette? Caset *valgordningen* har som mål å belyse hvorfor en slik valgordning fikk gjennomslag og hvilke konsekvenser dette så langt har fått.

I demokratiske regimer er valg avgjørende for hvem som får makt og autoritet. I ufullstendige demokratier eller konkurransepregede autoritære regimer kan valg spille en viktig legitim rolle. I regimer med autoritære tendenser kan en endring i valgloven være et forsøk på å maksimere bestemte aktørers interesser, snarere enn å oppfylle demokratiske idealer. Valgsystemet kan dermed brukes til og skaffe til veie et flertall som ellers ikke ville være oppnådd. Valglovene er lettere å endre enn skillelinjer i samfunnet, som kan ha en avgjørende betydning for hvordan befolkningen stemmer. Derfor kan endringen av valgloven være en mulighet for og nå bestemte politiske mål (D'Anieri 2007).

Valgsystemet og dets effekt på partiers representasjon i nasjonalforsamlingen

Ulike valgsystem fastlegger hvordan stemmer telles og seter fordeles. Det er i hovedsak fire hovedtyper av valgordninger, her blir tre av dem tatt opp. (1) Flertallsvalg; (2) forholdstallsvalg eller proporsjonal representasjon (PR) og (3) blandet system der flertallsvalg og PR inngår i en kombinasjon.¹⁸ I Ukraina ble flertallsvalg praktisert ved valgene til nasjonalforsamlingen i 1994 og 1998, mens landet hadde et blandet system i 2002. I 2006 ble det innført et fullt ut PR-system. Russland har på sin side hatt et blandet system fram til valget i 2007.

Flertallsvalg kalles også "first-past-the-post" der hensikten er å danne et effektivt parlamentarisk flertall (Norris 1997). Der flertallsvalg vektlegger effektivitetshensyn, vil PR holde fokus på å inkludere minoriteter (mindre partier) til nasjonalforsamlingen, ved at setene i nasjonalforsamlingen blir fordelt på bakgrunn av antall stemmer et parti har fått i hver valgkrets (*ibid.*). Blandede system kan ha flere mulige utforminger. Russland og Ukraina har det vært slik at halvparten av nasjonalforsamlingens representanter velges etter flertallsmetoden i enkeltmannskrester, der den vinnende kandidaten må få over 50 pst av stemmene, ellers blir en andre valgomgang gjennomført mellom de to kandidater som har fått flest stemmer etter første omgang. Den andre halvparten av nasjonalforsamlingen ble valgt etter PR slik som beskrevet over. Hensikten med et blandet system er å trekke ut effektivitetshensynet ved flertallsvalget og hensyn til representasjon i forholdstallsvalget. I Russland og Ukraina har dette ført til at den tradisjonelle venstresiden, ved kommunist- og sosialistpartiene har blitt valgt inn i forholdstallsvalget mens kandidater uten partitilhørighet har blitt valgt på inn på bakgrunn av personlig popularitet i sitt valgdistrikt. Dette har ført til lite effektive nasjonalforsamlinger som på 1990- og begynnelsen av 2000-tallet var preget av konflikter mellom nasjonalforsamlingens flertall og landenes presidenter.¹⁹

¹⁸ Den siste er semi-proporsjonale system, se Norris (1997). For en dypere diskusjon av blandede valgordninger se Massicotte & Blais (1999); Moser (1997) og Moser & Thames Jr. (2001).

¹⁹ Allerede i 1995 hadde Jeltsin kommet med et forslag om at en tredjedel av Statsdumaen skulle velges etter den proporsjonale metoden, i forsøk på å redusere Kommunistpartiets seter. I 1995 foreslo han at alle Statsdumaens 450 medlemmer skulle velges ved enkeltmannskrester, denne gangen for å redusere Kommunistpartiet, LDPR, Vårt hjem

Bytte til PR-system i Ukraina var imidlertid et resultat av grunnlovstillegget i 2004, generelt betraktes virkemiddel for å fremme demokratisk utvikling (Sakwa 2008:121), der en lav sperregrense skal gi mulighet for representasjon av mindre partier.

Sperregrensen kan ses på som et virkemiddel for å oppnå for styringseffektivitet. Dersom det ikke er noen sperregrense, eller sperregrensen er lav som i Ukraina på 3 pst, vil det kunne føre til at mange små partier blir representert og muligheten til å enes partiene i mellom kan synke. I motsatt fall ved høy sperregrense, som i Russland på syv pst, fører det til at færre partier blir representert. Dette er en måte å eliminere små partier, da høy sperregrense favoriserer store partier som for eksempel Forent Russland. Vårt Ukraina foreslo i 2005 å øke sperregrensen fra tre til sju pst, men fikk ikke medhold (D'Anieri 2007).

7.2 På hvilket grunnlag ble valgloven endet og vedtatt?

7.2.1 Russland - "The Putin phenomenon"²⁰

Etter terrorangrepet på en barneskole i Beslan i 2004 besluttet Putin å endre valgloven. Putin mente dette ville fungere samlende for den russiske befolkning, samtidig som bekjempelsen av terrorisme skulle være et felles mål for befolkningen. Hvordan dette skulle gjøres gjennom valgloven var imidlertid uklart (Sakwa 2008). Putin uttalte i denne forbindelse at "nasjonale partier skulle være aktører for dialog og samarbeid mellom stat og samfunn i kampen mot terrorisme" (*ibid:118*).

Etter Putins syn ville et PR-system føre til en samlet kamp mot terror. På lang sikt ville denne endringen føre til at små partier ble redusert og utkonkurrert av større partier. Det blandede systemet med gjorde at representantene som ble valgt inn fra

Russland (NDR) og Jabloko. Da Forent Russland fikk en enorm representasjon etter valget i 2003 var det nettopp motsatte valgsystem som ble etablert.

²⁰ White og McAllister brukte "The Putin phenomenon" i sin beskrivelse av Putins popularitet fra han ble president i 2000 til han gikk av i 2008 (White & McAllister, 2003; 2008)

enkeltmannskretsene svekket Forent Russlands partikonsolidering (*ibid.*). Etter Dumavalget i 2003 så det ut til at valgordningen allerede favoriserte maktpartiet Forent Russland og president Putin. Ved å vinne 120 seter i partilistevalget og 103 seter i enkeltkretsvalget hadde Forent Russland allerede utkonkurrert opposisjonen med totalt 223 seter, som gav klart flertall i Dumaen²¹.

7.2.2 Ukraina - ”rundebordforhandlinger”

Kutsjma frykter fremtiden

I Ukraina var endring av valgordningen en del av grunnlovstillegget som ble vedtatt etter forhandlinger mellom det sittende regime og opposisjonen i 2004, noe som igjen var en av fire viktige punkter som til sammen dannet *Oransjerevolusjonen*.²²

Fra 2002-2004 prøvde Kutsjma gjentatte ganger å presse fram grunnlovsendringer i nasjonalforsamlingen. En observatør skal ha sagt, *the major issue [for Kutchma] is about establishing continuity of power and securing prosperity and stable future for himself and his entourage* (Christensen *et al.* 2005). Kutsjma og hans tilhengere kan angivelig ha hatt to mulige strategier fram mot 2004; enten få Kutsjma gjenvalgt ved presidentvalget i 2004 (eller en kandidat som fikk Kutsjmas godkjenning), eller endre grunnloven ved å gi nasjonalforsamlingen mer makt, noe som ville komme Kutsjma (og hans utvalgte) til gode dersom de skulle tape presidentvalget.

I Ukraina har tilhengere av en full proporsjonal valgordning i hovedsak tilhørt venstresiden, sosialister og kommunister, men også sentrum-høyre, liberale nasjonalister og demokrater fra Rukh (Riabchuk, 2008a:44).²³ Etter valget i 2002

²¹ Ulike kilder referer til forskjellig antall seter oppnådd for partiene, Moraski (2007) viser til at Forent Russland til sammen fikk 226 seter, noe som tilsier konstitusjonelt flertall. Sakwa (2008) viser til at samme parti fikk 223 seter. En av grunnene til dette kan imidlertid være hvilket tidspunkt de har hentet inn informasjonen da hopping fra og til partier, og hopping fra ”uavhengige kandidater” til partier skjer relativt raskt.

²² De tre andre elementene var den folkelige demonstrasjonen og engasjementet som samlet borgere, symbolet på dette var at tusenvis av mennesker samlet seg på plassen Maidan midt i Kiev sentrum. Det andre var samarbeidet og forhandlinger mellom regimet og den polske og litauiske presidenten, EUs Javier Solana og lederen for Statsdumaen i Russland. Jusjtsjenko og Janukovitsj deltok i disse forhandlingene (Åslund & McFaul 2006:2-3).

²³ På midten av 1990-tallet var kommunistene fra Kommunistpartiet og liberale nasjonalister og demokrater fra Rukh representert av massebevegelses, snarere enn politiske partier. Både Kommunistene og Rukh hadde stor popularitet og mange tilhengere trodde av den grunn at et fullt ut proporsjonalt valgsystem i hovedsak ville gagne dem (Riabchuk 2008a:44). Men Kutsjma la ned veto på forslagene om endringer i valgloven. Først i 1997 ble det inngått et kompromiss og

mente opposisjonen at det blandede systemet i stor grad bidro til manipulasjon og svindel gjennom bruk av “administrative ressurser” som gagnet korrupte politikere og oligarker (Herron 2007:59; Riabchuk 2008a). I særlig grad gjaldt det representantene som ble valg inn i enkeltmannskretsene som ofte ikke hadde partitilhørighet.

Første utkast til PR-system fikk flertall i Rada i januar 2001, men Kutsjma la ned veto der han argumenterte for at denne loven trosset grunnloven på flere punkter, blant annet at den ville gi *for mye makt til politiske partier* og organisasjoner. Flertallet for endring av valgloven var imidlertid ikke så stort at de kunne oppheve presidentens veto (2/3 flertall).

Etter valget i 2002 snudde Kutsjma i synet på valgordningen, i forhandlinger med representantene i nasjonalforsamlingen besluttet han å gi sitt samtykke til PR. Ved å gi sitt samtykke til endring av valgloven mente Kutsjma at han var sikret støtte av Kommunistpartiet og Sosialistpartiet slik at Kutsjma kunne få gjennomslag for grunnlovsendringene som ville svekke den neste presidentens myndighet. Med opposisjonen (her: Kommunistpartiet og Sosialistpartiet) som var vitne til Vårt Ukrainas økte oppslutning var ikke lenger like positive til grunnlovsendringen som de tidligere hadde kjempet for (Herron 2007:73). Politiske aktører som er involvert i prosessen for endring av institusjonelt design har klar tro på hvilke fordeler og ulemper ulike valgsystem vil gi. Endringer det her snakkes om har innvirkning på de politiske aktørenes posisjon og oppslutning. Utformingen av valgloven vil derfor være et resultat av en forhandling mellom flere parter, og vil nødvendigvis ikke være setemaksimerende for ”vinnende partiet” ved neste valg.

7.2.3 Forhandling og presidentdominans

Russland og Ukraina skiller seg på et viktig punkt når det gjelder hvordan valgloven ble vedtatt. I Russland var det Putins beslutningsmyndighet som var det avgjørende der han viste til kampen mot terror som et nasjonalt felles anliggende, som nesten, for ikke å si alle vil prøve å bekjempe. Med Putins stadig økende popularitet blant

Ukraina fikk da et blandet system av enkeltmannskretser og proporsjonalt system, slik det var i Russland. Tidligere hadde alle Radas representanter blitt valgt i enkeltmannskretser.

velgerne og oppslutning i Statsdumaen fikk han gjennomslag. Putins timing for å bringe ny valgordning på banen kan tolkes dit hen at han fikk motiv til å gjøre et slikt inngrep på daværende tidspunkt. Putin hadde på denne måten motiv for å legitimere Forent Russlands partikonsolidering etter valget i 2003, der Forent Russland kunne forvente samme eller større oppslutning ved neste Dumavalg.

Under Kutsjmas presidentperiode (2000-2003) var ikke PR noe som klinget i Kutsjmas ører, da han i mesteparten av sitt presidentstyre ville styrke presidentmakten, og PR ville først og fremst komme Kommunistpartiet til gode. D'Anieri (2007) viser til at Vårt Ukraina og Julija Timosjenkos blokk ville være nær ved å få kvalifisert flertall dersom valget i 2002 hadde blitt gjennomført med den nye valgloven.

Etter Gongadze-skandalen som resulterte i svekket popularitet og økt Kutsjmaskepsis, økte samtidig den reelle sjansen for at Kutsjmas utvalgte etterfølger, Viktor Janukovitsj, til presidentembetet, skulle mislykkes. Dermed ble valgloven vedtatt som et resultat av at nasjonalforsamlingen burde styrkes vis-à-vis presidenten.

7.2.4 Proporsjonal valglov

1. januar 2006 trådte grunnlovstillegget i kraft og Ukraina tok steget over til et president-parlamentarisk system (Flikke 2008). Forventningene til den nye valgloven var blant annet at politiske partier skulle danne ryggraden i Ukrainas politiske system. Ved hjelp av en valgordning som favoriserte politiske partier ville man kunne forvente at politiske fraksjoner i Rada skulle bli mindre dominerende (*ibid.*). En faktor som skulle begrense politiske fraksjoner var innføringen av *imperative mandate* som betyr at dersom man er valgt inn i Rada med et parti eller fraksjon mister man plassen dersom man hopper over til et annet parti eller fraksjon. Dette hadde som hensikt å styrke politiske partiers stilling i nasjonalforsamlingen ved at forhandlinger ville foregå mellom partier, snarere enn individuelle parter (D'Anieri 2007). Partiledere forventet også en større innflytelse over partienes representanter i Rada enn tidligere.

Hensikten med PR var at valgsystemet ville styrke partiene og gjøre det lettere å danne flertallskoalisjoner i Rada, dette ville igjen resultere i at nasjonalforsamlingen ville fungere som en bredere motvekt til presidentmakten.

Samtidig som valgloven ble endret ble også sperregrensen redusert fra 4 til 3 pst. Dette reduserte partiers motivasjon til sammenslåing, da det er mulig for populære, pengesterke personer å opprette sine egne partier som kunne ha reell mulighet til å nå over sperregrensen, heller enn å melde seg inn i eksisterende partier (*ibid.*). Volodymyr Lytvyn var et godt eksempel på nettopp dette. Hans parti kom nesten inn i Rada etter valget i 2006 med 2,7 pst stemmer, hadde han vært hakket mer populær antas det at han ville komme inn. Dette fenomenet oppstod på grunn av den lave sperregrensen, dette svekket Ukrainas mulighet om konsolidering av partisystemet.

Tabell 7.1 Partifordeling i Rada etter valg 26. mars 2006

<i>Parti</i>	<i>Stemmer (%)</i>	<i>Seter</i>
Regionspartiet	32.1	186
Julija Timosjenkos blokk	22.3	129
Vårt Ukraina	13.9	81
Ukrainas sosialistiske parti	5.7	33
Kommunistpartiet	3.7	21
Andre partier	22.3	0
Total	100	450

Kilde: Central Election Commission (<http://www.cvk.gov.ua/vnd2006/w6p001e.html>)

Valget i 2006 viser at valgordningen har innflytelse på hvordan velgerne stemmer og hvordan partiene agerer. Tabell 7.2 viser, til tross for en lav sperregrense på 3 pst, at bare fem partier vant prepresentasjon i nasjonalforsamlingen. Dette forteller at velgerne stemmer på de partier de tror det er sannsynlig vil få nok stemmer til å komme over sperregrensen. Dette er et godt tegn for videre partiutvikling og

muligheten til konsolidering av partisystemet i Ukraina. På denne bakgrunn kan man ville si at landet har hatt en utvikling i demokratisk retning, dersom man legger til grunn at valgfrihet er et demokratisk gode. Valgsystemet i seg selv sier lite om systemets effektivitet og regjeringens og nasjonalforsamlingens overlevelse i et land hvor samfunnsmessige skillelinjer i hovedsak har dominert velgernes valg ved urnene. Dersom man baserer seg på dette valgresultatet vil det være grunn til å anta at andelen velgere som stemte ”andre partier” vil synke ved neste valg. Dette vil resultere i at de partiene som allerede er representert i Rada vil få økt oppslutning til neste valg.²⁴

7.3 Rada - mangel på effektivitet;

Valgordningen gir rom for demokratisk debatt om koalisjonsdanning

Kortsiktig gevinst

En avgjørende faktor i arbeidet for å hindre en ineffektiv nasjonalforsamling kan være vilkårene i grunnlovstillegget der presidenten kan oppheve nasjonalforsamlingen dersom nasjonalforsamlingen ikke kommer til enighet om en koalisjon og valg av statsminister innen tre måneder etter valget.

Det er flere faktorer som spiller inn på valg og intensjoner bak endringer av valgsystemet. Utslagene derimot er mer komplekse i Ukraina enn i Russland. Grunnlovsendringene må tas i betraktning når resultatene av valget foreligger. Da president-parlamentarisme som styringsform styrker statsministerens rolle har de politiske konfliktene i stor grad konsentrert seg mellom presidenten og statsministeren, kontra russisk super-presidentstyre der presidenten selv velger ut ”sin” statsminister. I Ukraina blir forholdet beskrevet slik:

The conflict is transferred to the level of state president - prime minister aggravating the problem of personalized politicizing and radically showing the dependence of policy-enforcement on personal relations, most vividly expresses in the struggles between the State President Viktor Yuschenko and the Prime Minister Yulia

²⁴ Ved valget i 2006 var det 22,3 pst som stemte på partier som ikke kom inn, i 2007 var det om lag 10 pst.

Tymochenko (2005), and later Viktor Yankucovych (2006-2007)...In the end the strengthening of the prime minister resulted in continuing political deadlock (Gallina 2008:192).

Politiske motiver

Noen mener at politiske aktører som er med på å utvikle valgordning og valglover har tro på at bestemte endringer vil komme dem selv tilgode og dermed søker etter å innføre ordninger som vil favorisere dem. *Political actors may pursue electoral rule change when new participants in electoral politics threaten established parties' hold on power [...]* (Herron 2007:61). Dette gir en god beskrivelse på Kutsjmas snuoperasjon etter Vårt Ukrainas suksess ved valget i 2002 og den tydelig misnøyen med Kutsjmaregimet i kjølvannet av drapet på journalisten Georgii Gongadze.²⁵

I Ukraina ble endringene i valgloven mest sannsynlig gjort på grunnlag av kortsiktige fordeler, der goder og kostnader blir satt opp mot hverandre i en korttids kontekst (Wolczuk 2009 [konferanse]. Dette var på grunnlag av økende opplutning hos opposisjonen og i pro-Kutsjma blokken (Herron 2007). Ved valgene som ble gjennomført med blandet valgsystem hadde Kutsjma gjort det dårligere enn opposisjonen i den PR-delen. Dette var nettopp en av grunnene til at han stilte seg kritisk til denne ordningen.

Sammenliknet med Russland var det etter valget i Ukraina i 2006 større konkurranse om politisk makt og ledelsesposisjoner i Rada. Fordelingen av stemmer og seter gir en indikasjon på maktfordelingen i Rada, men presidentens rolle, en som kan presse Rada til å gå i samarbeidskoalisjon innen én måned eksemplifiserer hvor vanskelig samarbeid på tvers av partier er i Ukraina. Dette beskriver i stor grad effektivitetsproblematikken i et president-parlamentarisk system med proporsjonal valglov (Flikke 2009 [konferanse]).

²⁵ Tidlig i 1999 ble Rukhs leder Vyachelav Chornovil drept i en bilulykke, rykter mener at Kutsjmaregimet stod bak. Dette kommer sammen med andre mistenkelige bilulykker og drapet på journalisten Gongadze. Dette førte til anti-Kutsjmaprotester; "Ukraina uten Kutsjma" (Herron 2007:63).

7.4 Russland; en autoritær gråsone - et effektivitetsfortrinn

Proporsjonale valgsystem har mulighet for redigering av resultatet, ved bruk av sperregrense. Partier som ikke får en gitt prosentandel av stemmene på landsbasis ikke blir representert i nasjonalforsamlingen. En måte å tolke dette på er at høy sperregrense premierer større partier på bekostning av mindre, mens lavere sperregrense gjør det lettere for mindre partier å bli representert. I Russland kan man se endringen av sperregrensen fra 5 til 7 pst som et resultat av Forent Russlands ønske om setemaksimering i Dumaen (Moraski 2007). Dersom sperregrensen hadde vært på 3 pst slik som i Ukraina hadde det likevel ikke hatt noen innvirkning på setefordelingen i Dumaen. Det er fordi ingen andre partier fikk over 3 pst av stemmene på landsbasis, enn de partiene som ble valgt inn (se tabell 7.2). En grunn til det kan være at velgerne har blitt klar over hvilke reelle valg de har og færre stemmer på partier de ikke tror kan komme over sperregrensen. Det betyr at velgeren i større grad enn tidligere stemmer på de partiene som har en reell sjanse til å nå inn i Statsdumaen.

7.4.1 Super-president Vladimir Putin

Med et enormt flertall i Dumaen hadde Forent Russland og president Putins kontroll over både utøvende og lovgivende makt (Sakwa 2008:123). Putin hadde på denne måten utstrakt makt over regjeringen, statsministeren og agendasettingen i Dumaen. Det som også gjør dette til et super-presidentstyre er at president Putin ikke styrer alene. Nasjonalforsamlingen har på ingen måte vært en uvesentlig faktor for utforming av russisk politikk, det er nettopp nasjonalforsamlingens rolle som bidrar til å styrke Putins maktblokk. Han har opparbeidet gradvis mer innflytelse over nasjonalforsamlingen i sin posisjon som president. Nasjonalforsamlingens arbeidsmåte og lovgivningsprosess sammenliknes med en tradisjonell nasjonalforsamling i et tradisjonelt parlamentarisk system.

Tabell 7.2 Partifordeling etter Dumavalg 2. desember 2007

<i>Parti</i>	<i>Stemmer (%)</i>	<i>Seter</i>
Forent Russland	64.3	315
Kommunistpartiet	11.6	57
Det russiske liberal-demokratiske parti	8.1	40
Rettferdig Russland	7.7	38
Andre partier	8.3	450
Total	100	450

Kilde: Election Guide: URL <http://www.electionguide.org/results.php?ID=1163>

Antall beslutninger tatt ved dekret har sunket dramatisk, og hans reformer har blitt behandlet i Dumaen som har hatt en enorm lovgivende aktivitet (Protsyk, 2004; Sakwa, 2008:123). Statsdumaen (det underste kammer) og Føderasjonsrådet (det øverste kammer) er ikke lenger en instans som kan kontrollere presidentens maktbruk.

Fra 2004 har antallet representanter økt fra 35 til 55 for å danne en offisiell fraksjon i Dumaen, dette svekker muligheten til uavhengige kandidater og mindre partier til å samle seg *mot* Forent Russland. Dette resulterte til at mange av de uavhengige representantene sluttet seg til nettopp Forent Russland. I 2006 kom endringen angående *imperative mandate*, at representanter som ble valgt inn ikke lenger kunne bytte parti eller fraksjon senere, dette førte igjen til at alle Forent Russlands representanter forble i partiet. På denne måten ble Forent Russland garantert flertall for resten av nasjonalforsamlingens periode.

I tillegg var endringer allerede gjort i Føderasjonsrådet, et råd som i realiteten hadde mistet sin kontrollfunksjon. Putins parlamentariske omstrukturering i hans første og andre presidentperiode førte til en konsolidering av paktpartiet Forent Russland.

Det som da kan oppfattes som problematisk er i hvilken grad dette er demokratisk styring. Forståelsen av super-presidentstyre kan ha to innfallsvinkler. Superpresidentstyre er en form av et demokratisk regime, eller super-presidentstyre er en form for delvis demokratisk regime (Fish 2000:178). Jeg oppfatter det som lite passende å forbinde super-presidentstyre med demokratiske blandingsformer. Veien Putin har gått vitner om en rekke brudd på spillereglene som kjennetegner demokrati, blant annet Robert Dahls polyarkibegrep.²⁶

Hva ønsket Putin å oppnå? Moraski legger til grunn at hensikten til PR ville gi Forent Russland større grad av partikonsolidering, men mener videre at PR kan bære demokratisk frukter i et lenger tidsperspektiv. Det er imidlertid ikke alltid tilfellet mener Wilson (2009) i sin kritikk av Moraskis argumentasjon. Endringen av valgloven må ses i sammenheng med *alle* de andre mindre reformene som har blitt iverksatt i Putins første og andre presidentperiode og at disse til sammen utgjør en større sentraliseringsreform der hensikten er å konsolidere den politiske makten og i partiet Forent Russland (*ibid*:188).

Forklaring på Putins endrede valgsystem ligger ikke av resultatene av valget i 2003 som Moraski argumenterer for, men snarere en fortsettelse av allerede påbegynte reformer. Putin har gjentatte ganger gitt uttrykk for sitt ønske om demokrati i Russland, dette er typisk for autoritære (og semi-autoritære) regimer. PR forstås som et virkemiddel for utvikling av politiske partier, som resulterer i økt pluralisme, som anses som et demokratisk gode, men satt i et system der presidenten har lovgivende makt og nasjonalforsamlingen stort sett er dominert av ett parti vil denne valgordningen i hovedsak komme dette partiet til gode. På denne måten vil en slik

²⁶ Dahl polyarkibegrep inneholder følgende elementer; Viktige politiske vedtak fattes av valgte representanter, disse representantene velges i hyppige og rettferdige valg, (nesten) alle voksne har stemmerett, (nesten) alle voksne kan velges til et verv, folk kan uttale seg om landets politikk uten å risikere forfølgelser, det finnes alternative informasjonskanaler som folk kan benytte seg av og som beskyttes av loven, folk har rett til å danne uavhengige organisasjoner med henblikk på å forandre landets politikk (Dahl 1971).

endring i valgloven ha en legitimerende virkning fordi hensikten med den ofte forbindes med demokratisk utvikling (Wilson 2009:203; Daimond 2002; Herron 2007).

7.5 Russland og Ukraina - en sammenlikning

Valglovens påvirkning på super-presidentstyre og president-parlamentarisme

Det som skiller fullt ut autoritære styrever med konkurransepregede autoritære regimer er om maktpartiet eller presidentens støtteparti får flertall i nasjonalforsamlingen. Vladimir Putin klarte dette ved Dumavalget i 2003, mens Kutsjma ikke oppnådde samme suksess i Rada. Noe av forklaringen for dette kan være at president Kutsjma ikke hadde tilknytning til et bestemt politisk parti, slik Putin hadde allerede i forkant av Dumavalget i 1999. En annen forklaringsfaktor kan være oligarkpartiene i Ukraina, som støttet presidentadministrasjonen, ikke klarte å samarbeide på tvers av de regionene de representerte. Dette kan blant annet skyldes intern forrentningsmessig konkurranse mellom oligarkgruppene.

Samlingen av en helhetlig politisk elite er grunnleggende for autoritære regimer. For å oppnå dette kan presidenten danne et maktparti, *party of power*. I korte trekk kan man si at Putin og Forent Russland fikk til dette. Samtidig som dette ikke skjedde i Ukraina. Da Kutsjma var president var sentrumsalliansen (pro-presidentalliansen) for svak til å danne en helhetlig politisk front. Det var for store ulikheter som skilte de ledende elitene i Ukraina til at de lot seg forene. Det kan være flere mulige årsaker til dette, blant annet at regionale konfliktlinjer er så dyptgående at samarbeid på tvers av disse ikke var mulig. Kultur og etnisk tilhørighet er en så dyptgående kulturell skillelinje at den ikke kan separeres fra politikken.

Styringsmodellene

President-parlamentarisme legger opp til en moderasjon av presidentmakten. Ved at nasjonalforsamlingen får økt sin maktposisjon oppfordrer dette de politiske partiers videre utvikling. Endringen av valgloven hadde til hensikt å endre stemmegivningen fra i stor grad være regionalt basert til en mindre polarisert stemmegivning. Ideelt sett

skulle dette gjøre fordelingen av stemmene mer lik på landsbasis, der de allerede etablerte partiene skulle få flere stemmer fra de partiene som ikke kom over sperregrensen. Super-presidentstyre legger på motsatt side opp til en ytterligere konsolidering av maktpartiet, Forent Russland.

PR trekker noen demokratiske elementer med seg. Blant annet at økt valgdeltakelse. Noen mener at det mer rettferdig fordi det øker antall valgmuligheter, som igjen vil øke konkurransen fordi flere partier har muligheten til å få minimum et sete i nasjonalforsamlingen (Christensen *et al.* 2005). Dette vil gjelde Ukraina i større grad enn Russland, da Russland har en betraktelig høyere sperregrense. PR vil imidlertid legge til rette for et flerpartisystem som gir utgangspunktet for regjeringsdannelser der flere partier deltar. Dette vil gi en større representasjon av mindre partier i regjeringen. På dette punktet skiller Russland og Ukraina seg.

Et særlig viktig punkt å trekke fram er Lijpharts (2004:100) argument om at PR i større grad vil danne en mer representativ nasjonalforsamling i land med dyptgående skillelinjer. At dette er en gode, kan bare være tilfelle til et visst nivå. Dersom mange partier stiller til valg, jo større er sjansen for at stemmer kastes. Med en sperregrense på 5 pst slik det var ved Dumavalget i 1995 ble bare fem partier representert av de 42 som deltok. I PR-delen ble nærmere halvparten av stemmene gitt til partier som ikke kom inn i Statsdumaen (Moser 1997).

Presidentmakten har også innvirkning på politiske partiers tro og evne til utvikling for innflytelse i nasjonalforsamlingen. Noen forskere er av den oppfatning at sterk presidentmakt hindrer politiske partiers kontroll over den lovgivende forsamling (Shugart & Cary 1992; Mainwaring 1993). I forlengelsen av dette argument er det grunn til å anta at den ukrainske president-parlamentariske styringsformen i større grad enn det russiske super-presidentstyre er tilbøyelig til å få fram et pluralistisk partisystem, da nasjonalforsamlingens og statsministeren er gitt en klart definert mektigere rolle enn tidligere. Av den grunn vil den PR gi større demokratisk legitimitet i Ukraina enn i Russland. I sterke presidentstyrer som i Russlands tilfelle vil ikke politiske partier ha insentiv til å ha innflytelse over den lovgivende

forsamling dersom de er i opposisjon til maktpartiet som i stor grad representeres av presidentadministrasjonen. I Russlands tilfelle har også presidentens lovgivende myndighet (myndighet til å styre ved dekret) negativ innvirkning på nasjonalforsamlingens lovgivende agenda (Christensen *et al.* 2005).

...presidential systems seriously reduce the incentive for parties to seek to control the legislature, this should be evident in choices made within legislative bodies, particularly concerning committee systems and legislative agenda control institutions. Both serve the purpose of assisting the governing party or coalition in organizing the parliament to control the policy agenda. To the degree that strong presidents, such as those in president-parliamentary systems (or Russia's superpresidentialism), undermine the legislative role in policy, they reduce the incentive for parties to ensure majority control over the committee system and institutions charged with setting the legislative agenda (Clark & Wittrock 2005:176).

Jeg er av den oppfatning at sterke presidenter undergraver nasjonalforsamlingens rolle, men tror likevel at den ukrainske presidenten er *for lite dominerende* til å undergrave nasjonalforsamlingens rolle alene. Jeg er heller av den oppfatning at det er samspillet mellom presidenten, nasjonalforsamlingen og satsministeren, kombinert med regionale skillelinjer som i stor grad har bidratt til at flere partier har fått representasjon i Rada har ført til en økt pluralisme, der politiske partier har vokst fram. Dette er imidlertid ikke problemfritt da det medfører store effektivitetstap i regjeringmaskineriet da partene har tilstrekkelig nok makt til å blokkere hverandres politikk i et system med en president-parlamentarisk maktfordelingsmodell med proporsjonal valglov.

7.6 Kapittelkonklusjon

Dette caset har vist overgangen fra blandet valgsystem til et system der alle nasjonalforsamlingens medlemmer velges etter PR-metoden. Som sagt innledningsvis i dette kapitlet, forbindes ofte PR med en valgordning som vil være bra for demokratisk utvikling. Valgordningen har i Russland og Ukraina hatt ulik effekt. Valgordningen kan ikke ses på som den eneste forklaringsfaktoren når en skal vurdere

hvordan ordningen virker inn på et regime som helhet. Grunnen til dette er nasjonalforsamlingenes ulike maktposisjon. Som vist i denne oppgaven, er det i Ukraina etter grunnlovsendringene trådte i kraft, slik at nasjonalforsamlingens flertall skal komme til enighet om hvilke partier som skal velge ut statsminister og de fleste ministrene i regjeringen. Av den grunn er parlamentsvalg av større betydning i Ukraina enn i Russland, der presidenten velger ut statsminister og de øvrige ministrene. Derfor vil man kunne si at virkningene av en valgordning kan ikke forklares utelukkende av selve valgordningen, siden nasjonalforsamlingens myndighet varierer mellom regimer og har valgordningen på denne måten ulik påvirkning på den utøvende makts sammensetning, regjeringen, og dens forhold til presidenten.

Nasjonalforsamlinger er valgt enten til å forme den utøvende makt, regjeringen, i et parlamentarisk system, eller for at nasjonalforsamlingen skal fungere sammen med den utøvende makt, presidenten, i et presidentsystem (Shugart & Cary 1992). I Russland er valg til nasjonalforsamlingen knyttet til presidentvalget ved at systemet har et såkalt hvetebrodsvalg, det vil si at valg til nasjonalforsamlingen holdes innen ett år før presidentvalget, dette legger grunnlag for at presidentkandidaten i større grad kan "springe ut av" det vinnende partiet i parlamentsvalget. I Ukraina, hvor makten er fordelt mer i tråd mer prinsippene for president-parlamentarisme, er det gjort forsøk på å kombinere disse to intensjonene. Altså, at nasjonalforsamlingen er valgt i midten av presidentperioden, med hensikt i at nasjonalforsamlingen skal kunne ha mulighet til å kontrollere presidentmakten. Tidspunktet for valg til nasjonalforsamlingen vil dermed være av stor betydning for hvilket forhold flertallet i den nyvalgte nasjonalforsamlingen har til den sittende presidenten (*ibid*:226). Som vist i dette kapitlet var den sittende presidenten i Ukraina, Viktor Jusjtsjenko (valgt i 2004) fra partiet *Vårt Ukraina*, mens det største partiet etter parlamentsvalget i 2006 var *Regionspartiet*, ledet av Viktor Janukovitsj, altså presidentens erkerival. Dette førte til at rivaliseringen om utnevnelsen statsministerkandidat og de øvrige ministrene var stor. Med andre ord ser vi i Ukraina et eksempel på at maktfordelingsmodellen, president-parlamentarisme kombinert med PR kan føre til at

presidentens parti midtveis i presidentperioden ikke lenger har flertall i nasjonalforsamlingen.

Presidentvalget som er et flertallsvalg har til hensikt å etablere et styringsdyktig flertall for presidenten, slik ordningen til presidentvalg er begge i landene, men som vi har sett har PR i Ukraina ført til at presidentens flertall har blitt svekket siden denne valgordningen legger til rette for at mindre partier også kan være representert. Dette kan velte presidentens flertall slik vi så i tilfellet Jusjtsjenko - Janukovitsj i 2006 hvor resultatet ble en økende fragmentering av partisystemet, heller enn å øke enigheten om hvordan politikken skal føres. En konsekvens av et slikt system som er det Ukraina har innført kan bli, som vist i dette kapitlet, at regimets, og nasjonalforsamlingens evne til å styre effektivt synker, grunnet interne konflikter, mens effektiviteten i det russiske systemet øker fordi det i realiteten bare finnes ett parti, Putins støtteparti Forent Russland.

Dette fører til følgende paradoks: nemlig at tanken bak reformen av valgordningene i de to landene var god, da målet med PR er å utvikle et flerpartisystem som fører til økt pluralisme, noe som regnes som et demokratisk gode. Imidlertid viste det seg at PR i kombinasjon med president-parlamentarisme kan gi et større effektivitetstap. Dette igjen kaller presidenten til å løse fastlåste situasjoner. Og slik jeg ser der, blir dermed det som var ment som et gode, noe som kan føre Ukraina nærmere Russland.

For å besvare kapitlets spørsmål *om den nye valgordningen kan være en beskrivelse på en demokratisk eller autoritær gråsone* vil jeg si at Ukraina befinner seg i en demokratisk gråsone der hensyn til effektivitet og styringsdyktighet truer de demokratiske institusjonenes funksjon. Russland på sin side var da president Putin gikk av styrt av én president, hans presidentadministrasjon og hans parti Forent Russland. Dermed befinner Russland seg i en gråsone mot autoritært styre så lenge presidenten både har utøvende og lovgivende makt, og så lenge Forent Russland klarer å stå samlet.

8. Konklusjon

Hensikten med denne oppgaven har vært å få en bedre forståelse av likheter og ulikheter mellom to bestemte politiske regimer, nemlig Russland og Ukraina. Ved å benytte eksisterende regimetypologier som verktøy for en komparativ studie, har jeg forsøkt å gå i dypet av et empirisk materiale og la utvalgte case danne grunnlag for å finne ut helt konkret på *hvilke måter det russiske og ukrainske politiske system likner hverandre og på hvilke måter de skiller seg fra hverandre*.

Siden konstitusjonen legger grunnlaget for statenes maktfordeling, har studiet av grunnlovene i de to landene vært et naturlig utgangspunkt for oppgaven. I kapittel 3 ble det gjort rede for sammenhengen mellom regimetyper og konstitusjon. Vi så at en adekvat forståelse av hvorfor bestemte konstitusjonelle løsninger velges, fordrer en forståelse av hvem som er “grunnleggerne”, hva de prøver å oppnå, hvordan dette alternativet best vil fremme grunnleggernes politiske mål og hvordan de skal få den nødvendige oppslutningen om sitt syn (Olsen 2007). Grunnloven er med andre ord, ikke et tilstrekkelig grunnlag for å klassifisere regimetyper.

Kapittel 4 tok derfor for seg de respektive presidentenes bruk av uformell makt blant annet gjennom manipulering av media, (*selektiv lovhåndhevelse – maktpolitikk*), og vi så at presidentene både i Russland og Ukraina har tatt i bruk uformelle metoder for å undertrykke opposisjonen. Til tross for dette har opposisjonen klart å vinne fram i Ukraina. Noe som utgjør et svært viktig skille mellom de to landene og som dermed gir grunnlag for å plassere dem i to forskjellige regimekategorier.

Kapitelene 5, 6 og 7 tar for seg de sju casene. Gjennom studiet av disse ble det gjort følgende funn:

5a: År 2000: Elimineringen av frie guvernørvalg

President Vladimir Putin eliminerte fritt valg av guvernører i regionene. Dette bidro til at presidentmakten ble ytterligere styrket, slik at det russiske regimet naturlig falt inn under kategorien super-presidensielt styresett, ikke bare på sentralt nivå, men også regionalt.

5b: År 1999 – 2004: Politiske partier vant fram

Oligarkenes inntreden i politikken i Ukraina førte til økt pluralisme og mer makt til regionene. Motivasjonen for å danne politiske partier var større her enn i Russland. Dermed skilte de to landene seg fra hverandre på dette området. Resultatet ble at Ukraina nærmet seg en president-parlamentarisk maktfordelingsmodell.

6a: År 2000: Folkeavstemningen

President Leonid Kutsjma hadde flertallet mot seg i Verkhovna Rada, nasjonalforsamlingen, og presset fram en folkeavstemning for å øke presidentens makt. Hvis denne ikke hadde blitt kjent ugyldig av konstitusjonsdomstolen, ville denne ha ført Ukraina nærmere Russland og russisk super-presidentstyre.

6b: År 2000: Enhets innflytelse uten flertall

President Vladimir Putin, via partiet Enhet, inngikk en avtale med Kommunistpartiet, for å svekke de antatt største utfordrerne i Statsdumaen, nasjonalforsamlingen. Når han ikke lenger trengte Kommunistpartiets støtte, dolket han dem i ryggen og gikk fra avtalen. Presidentens dominans over nasjonalforsamlingen økte som følge en følge av denne manøveren og førte Russland i en super-presidensiell retning.

6c: År 2006: Viktor Jusjtsjenko viser dominans

President Viktor Jusjtsjenko oppløste nasjonalforsamlingen og skrev ut nyvalg for å få bevegelse i politiske prosesser som hadde låst seg helt fast. Som en følge av dette ble ”Oransjekoalisjonen” dannet med Julija Timosjenko som statsminister. Presidentens parti ble med i en flertallskoalisjon. Denne muligheten til å oppløse nasjonalforsamlingen, for å få til løsninger i fastlåste situasjoner, viser presidentens myndighet i et president-parlamentarisk system.

6d: 2007 – 2008: Putins makt er konsolidert

I denne perioden var president Putin i Russland ute etter å konsolidere sitt regime. Noe han lyktes med. Det har vist seg svært vanskelig å finne eksempler på at Statsdumaen, nasjonalforsamlingen, gjør motstand mot presidenten i dette tidsrommet. Noe som bekrefter at Russland da var et super-presidentstyre.

7: År 2006 - 2007: Valgordningen

Valgordningen, proporsjonal representasjon eller forholdstallsvalg kan bidra til at Ukraina kan bevege seg bort fra president-parlamentarisme og en restaurasjon mot presidentstyre slik det var under president Leonid Kutsjma. Valgordningen i kombinasjon med maktbalansen mellom president, nasjonalforsamling og statsminister bidrar til å svekke regimets effektive styring slik at presidenten må overstyre slik som vist i case 6c. I Russland har tilsvarende valgordning bidratt til en større oppslutning om presidentens støtteparti Forent Russland. Så langt partiet klarer å holde seg samlet har valgordningen bidratt til en konsolidering av president Putins maktparti og hans regime.

Konklusjon av studien

- 1) Utgangspunktet for denne studien var at vesten stort sett oppfatter Russland og Ukraina som nærmest identiske. Studien har imidlertid vist at dette ikke er tilfellet. Vi har sett at mens Russland har klare trekk av super-presidentstyre, går Ukraina i en mer demokratisk retning gjennom sin president-parlamentarisme.
- 2) Mine funn bekrefter nytten av å bruke finere definerte klassifiseringer av politiske regimer. Som vist i casene over skiller Russland og Ukraina seg på så mange viktige punkter at det å plassere landene i samme kategori (nemlig et semi-presidentstyre) vil kunne føre til at man feilvurderer betydningen av politiske utspill i de to landene.

Ved å gjøre en finere inndeling derimot, som her er gjort gjennom president-parlamentarisme og super-presidentstyre, blir maktstrukturene tydeligere. Dette gjør det lettere å få øye på i hvilke retninger de to landene beveger seg.

Nytten av å kunne se disse strukturene tydelig, ligger i at en får en større forståelse for hvordan kan forholde seg til de to landene. Det er en sterk tendens i vestlig politikk i dag til å ville styrke demokratiseringsprosesser verden over, da nevnes også

viktigheten av å utvikle demokratiske styringsprinsipper for å bedre muligheten om felles samarbeid for å nå internasjonale mål (St.meld. nr. 28 (2008 - 2009):10).

Hvordan makten er fordelt mellom politiske institusjoner er av stor betydning for demokratisk utvikling (Taras 1997). Forskere har derfor undersøkt fordeler og ulemper ved flere politiske regimer, hhv parlamentariske og presidentsielle. Disse undersøkelsene viser at parlamentarisk styre, i større grad vil bidra til demokratisk utvikling, enn presidentstyrer med stor grad av presidentmakt (Linz & Stepan 1996). Fordi parlamentariske systemer bidrar til utvikling av politiske partier. Presidentstyre som styringsprinsipper inneholder et antall mekanismer som gjør det mindre egnet for demokratisk utvikling, enn parlamentarisme (Linz 1990).

Faren for maktmisbruk er mindre i regimer som styrer etter prinsipper om maktfordeling. Den president-parlamentariske styringsmodellen framstår som et skritt nærmere demokratiets ideal, enn den super-presidentsielle. Med andre ord er det grunn til å anta at det er bedre for medlemmene av et samfunn at samfunnet er demokratisk. Demokrati er ordninger med bestemte trekk som skal sikre at alminnelige innbyggere skal ha innflytelse på politiske beslutninger.

Det er dessuten en veletablert sannhet at demokratier sjeldent eller aldri kriger mot hverandre. Derfor er det grunn til å tro at en økning av demokratiske regimer, vil redusere antall kriger verden over. Det vil derfor være viktig å oppmuntre til og støtte opp om demokratisk utvikling. *I betraktningen av at den langsiktige tendensen i retning av økende tilslutning til den demokratiske styreform, kan dette gi grunnlag for en viss optimisme om reduksjon og til sist kanskje avskaffelse av krig som virkemiddel mellom stater* (Gleditsch & Hegre 2004:306).

Men veien er lang. For Russlands del svært lang, kanskje uendelig? Og selv om Ukraina som vist i denne oppgaven, har et større demokratisk potensial enn sin nabo i nord, er det heller ikke her grunn til å være for optimistisk. Det institusjonelle samspillet i dette president-parlamentariske systemet i kombinasjon med valgordningen kan, som vi har sett, lett gå i stå ved at det ikke er etablert klare maktfordelingsprinsipper, men heller en maktbalanse der de forskjellige

institusjonene har beslutningsmyndighet over de samme saksfeltene og dermed kan blokkere hverandres beslutninger. Noe som undergraver de demokratiske institusjonenes legitimitet fordi de politiske prosessene ikke blir effektive nok slik at presidenten – som vi har sett i tilfellet Jusjtsjenko, må gripe inn og overstyre.

Mine antagelser om videre utvikling i disse to landene er at det vil ikke være noen pro-Russland presidentkandidat, og det vil heller ikke være en like klar polarisering ved stemmegivningen ved presidentvalget høsten 2009 i Ukraina. Den nåværende russiske presidenten, Dimitrij Medvedjev har åpnet for at Vladimir Putin kan bli gjenvalgt i 2012.

9. Litteratur

- Andersen, S. S. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bakke, E. (red.) (2006): *Sentral-Europa og Baltikum etter 1989*. Oslo: Det Norske Samlaget
- Brudny, Y. M. (1997): "In pursuit of the Russian presidency: Why and how Yeltsin won the 1996 presidential election". *Communist and Post-Communist Studies* .Vol. 30, nr 3, ss 255-275.
- Bukkvoll, Tor (2006): "The Orange Revolution – A Case of Regime Change?" Flikke, G. & Kisselyov, S. (red.): *Beyond Recognition? Ukraine and Europe after the Orange Revolution*. Nupi Conference Proceedings, Norwegian Institute of International Affairs.
- Cary, J. M., & Shugart, M. S. (1998): *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Chaisty, P. (2005): "Majority Control and Executive Dominance: Parliament-President Relations in Putin's Russia". I: Pravda, A.(ed.) *Leading Russia: Putin in Perspective*
- Chaisty, P. (2008): "The Legislative Effects of presidential Partisan powers in Post-Communist Russia". *Government and Opposition* , 43 (2), ss 424-453.
- Chebankova, E. A. (2005): "The Limitation of Central Authority in the Regions and the Implications for the Evolution of Russia's Federal System". *Europe-Asia Studies*, Vol. 57, No. 7, ss 933-949.
- Christensen, R. K., et al. (2005): "The Ukrainian Orange Revolution brought more than a new president: What kind of democracy will the institutional changes bring?" *Communist and Post-Communist Studies*, 38, ss 207-230
- Clark, T. D. & Wittrock, J. N. (2005): "Presidentialism and the Effect of Electoral Law in Postcommunist Systems". *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 2, ss 171-188
- Colton, T., & McFaul, M. (2000): "Reinventing Russia's Party of Power: "Unity" and the 1999 Duma Election". *Post-Soviet Affairs* 16, 3 , ss 201-224
- Colton, T. J. & Skach, C. (2005): "A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament". *Journal of Democracy* 16.3 ss113-126
- Dahl, R. A. (1971): *Polyarchy : participation and opposition*. New Haven: Yale University Press
- D'Anieri, P. J. (2005): "The last hurrah: The 2004 Ukrainian presidential elections and the limits of machine politics". *Communist and Post-Communist Studies* 38 , ss. 231-249.

-
- D'Anieri, P. J. (2007): *Understanding Ukrainian Politics. Power, Politics, and Institutional Design*. New York: M.E. Sharpe, Inc.
- Duverger, M. (1980): "A New Political System Model: Semi-Presidential Government". *European Journal of Political Research* , 8 (1), ss 165-187.
- Elgie, R. (2007): "What is semi-presidentialism and where is it found?" I: Elgie, R & Moestrup, S. (red.): *Semi-Presidentialism outside Europe. A comparative study*. London: Routledge
- Elgie, R. (2009): "Duverger, Semi-Presidentialism, and the Supposed French Archtype". *West European Politics* 23, 2 , ss 248-267
- Fish, S. M. (2000): "The Executive Deception: Superpresidentialism and the Degradation of Russian Politics". I: Sperling, V (red.) *Building the Russian state : institutional crisis and the quest for democratic governance* . Michigan: Westview Press.
- Fish, S. M. (2005): *Democracy Derailed in Russia. The Failure of Open Politics*. Cambridge: Cambridge University Press
- Fish, S. M. (2006): "Creative Constitutions: How Do Parliamentary Powers Shape the Electoral Arena?" I: Schedler, A: *Electoral Authoritarianism*. London: Lynne Rienner Publishers.
- Flikke, G. (2008): "Pacts, Parties and Elite Struggle: Ukraine's Troubled Post-Orange Transition". *Europe-Asia Studies*, 60:3 , ss. 375-396.
- Flikke, G. (2009): "Domestic Policies: Uncertainties or Predictability? Power Sharing and the Institutionalization of Uncertainties". Presentert på NUPI-konferanse: "Ukraine: At Centre Stage With or Without Europe?" Oslo, 12. mai 2009.
- Frison-Roche, F. (2007): "Semi-presidentialism in a post-communist context". I: Elgie, R. & Moestrup, S. (red.): *Semi-presidentialism outside Europe*. London: Routledge
- Gallina, N. (2008): "The Impact of Political Elite Conduct on State Reform: The Case of Ukraine". *CEU Political Science Journal*, 3 (2), ss 187-200
- Gitelman, Z. (2005): "The Democratization of Russia in Comparative Perspective". White, S., Gitelman, Sakwa, R., & Gitelman, Z (red.): *Developments in Russian Politics* 6. Durham: Duke University Press.
- Gleditch, N. P. & Hegre, H. (2004): "Fred og demokrati". I: I: Midgaard, K. & Rasch, B. E. (red.): *Demokrati - vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget
- Grønmo, S. (1996): "Forholdet mellom kvalitative og kvantitative tilnærminger i samfunnsforskningen". Kalleberg, R. & Holter, H. (red.) (1996): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo: Universitetsforlaget.

-
- Hantrais, L. (1999): "Contextualization in Cross-National Comparative Research". *International Journal of Social Research Methodology*, 2 (2), ss 93-108.
- Haran, O (2009): "Domestic Policies: Uncertainties or Predictability? The Party of Regions, its Evolution and Presidential Elections". Presentert på NUPI-konferanse: "Ukraine: At Centre Stage With or Without Europe?" Oslo, 12. mai 2009.
- Herron, E. S. (2007): "State Institutions, Political Context and Parliamentary Election Legislation in Ukraine, 2000-2006". *Journal of Communist and Transition Politics* 23:1, ss 57-76
- Herron, E. S. (2008): "The parliamentary election in Ukraine, September 2007". *Electoral Studies* 27, ss 547-577
- Holm-Hansen, J. (2005): "The Transferability of Policy Instruments - How new environmental policy instruments strike roots in Russia and Latvia". *NIBR Report* 2005:16
- Howard, M.M. & Roessler, P. G. (2006): "Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes". *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2, ss 365-381
- Hønneland, G. &, & Jørgensen, J. H. (2006). *Moderne Russisk Politikk: En innføring i Russlands politiske system*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ishiyama, J. T. & Kennedy, R. (2001): "Superpresidentialism and Political Party Development in Russia, Ukraine, Armenia and Kyrgyzstan". *Europe-Asia Studies*, Vol. 53, No. 8, ss 1177-1191
- Karl, T. L. & Schmitter, P. C. (1995): "From an Iron Curtain to a Paper Curtain: Grounding Transitologists or Students of Postcommunism?", *Slavic Review*, 54, No 4, ss 965-978
- Kenez, P. (2006): *A History of the Soviet Union from the Beginning to the End*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kjelstadli, K. (1992): *Fortida er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget
- Kudelia, S. (2007): "Revolutionary Bargain: The Unmaking of Ukraine's Autocracy through Pacting". *Communist Studies and Transitions Politics*, 23:1, ss. 77-100.
- Kuzio, T. (2003): "The Fear that Drives Him". *Transitions Online*, 10 (7). Online on: www.ceeol.com
- Kuzio, T. (2005): "Regime type and politics in Ukraine under Kuchma". *Communist and Post-Communist Studies* 38, ss. 167-190.
- Kuzio, T. (2006): "Ukraine Is Not Russia: Comparing Youth Political Activism". *SAIS Review*. Vol. 26, No 2, ss 67-83

-
- Kuzio, T. (2007): "Oligarchs, Tapes, and Oranges: "Kuchmagate" to the Orange Revolution". *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 23:1, ss 30-56
- Kuzio, T. (2009): "Domestic Reforms and Dependencies. Political Culture and Regionalism: Reform in Ukraine Since the Orange Revolution". Presentert på NUPI-konferanse: "Ukraine: At Centre Stage With or Without Europe?" Oslo, 12. mai 2009.
- Levitsky, S. & Way, L. (2002): "Elections Without Democracy. The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy*, vol. 13. No. 2. ss 51-65
- Lijphart, A. (2004): "Constitutional Design for Divided Societies". *Journal of Democracy* 15.2 ss 96-109
- Linz, J. J. (1990): "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy*, 1, ss. 51-69.
- Linz, J. J. (1997): "Introduction: some thoughts on presidentialism in postcommunist Europe". Taras, R. (red): *Postcommunist presidents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linz, J. J., & Stepan, A. (1996): *Problems of democratic transition and consolidation : southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, S. (1993): "Presidentialism, Multipartism, and Democracy - The Difficult Combination". *Comparative Political Studies*. Vol 26. No. 2. ss 198-228
- Mainwaring, S., & Shugart, M. S. (1997): *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- March, J. & Olsen J. (1983): "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government Author(s)". *The American Political Science Review*, Vol. 77, No. 2, ss 281-296
- March, J. & Olsen, J. (1989): *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press
- Massicotte, L. & Blais, A. (1999): "Mixed electoral systems: a conceptual and empirical Survey". *Electoral Studies*, 18, 341-366
- Moser, R. (1997): "The Impact of Parliamentary Electoral Systems in Russia". *Post-Soviet Affairs* 13, 3. ss 284-302.
- Moser, R. & Thames Jr., F. (2001): "Compromise Amidst Political Conflict. The Origins of Russia's Mixed Member System". I: Shugart, M. S. & Wattenberg, M. P. (red): *Mixed-member Electoral Systems. The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press
- Moraski (2007): "Electoral System Reform in Democracy's Grey Zone: Lessons from Putin's Russia". *Government and Opposition*, Vol 42. No. 4. ss 536-563

-
- Murno, N. (2007): "Which Way Does Ukraine Face? Popular orientations Toward Russia and Western Europe". *Problems of Post-Communism*, vol. 54, no. 6, ss 43-58
- Norris, P. (1997): "Choosing Electoral Systems: Proportional, Majoritarian and Mixed Systems". *International Political Science Review*, vol. 18, no. 3, ss. 297- 312
- O'Donnel, G. (1994): Delegates Democracy. *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 1. ss 55-69.
- Olsen, J. (2007): *Europe in Search of Political Order*. Oxford: Oxford University Press
- Orttung, R. (2004): "Key Issues in the Evolution of the Federal Okrugs and the Center-Region Relations under Putin". I: Reddaway, R. & Orttung, R. W. (red): *The Dynamics of Russian Politics. Putins's Reform of Federal-Regional Relations*. Lanham Rowman & Littlefield Publishers, INC.
- Oversloot, H. & Verheul, R. (2006): "Managing Democracy: Political Parties and the State in Russia". *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 22, No. 3, ss 383-405.
- Parrish (1998): "Presidential decree Authority in Russia". I: Cary, J. M. & Shugart, M. S (red.): *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press
- Peters, B. G. (1998): *Comparative Politics - Theory and Methods*. London: Macmillian Press.
- Protsyk, O. (2003): "Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine". *Europe-Asia Studies*, Vol. 55, No. 7, ss 1077-1095
- Protsyk, O. (2004): "Ruling with Decrees: Presidential Decree Making in Russia and Ukraine". *Europe-Asia Studies*, Vol. 56, No. 5 , ss. 637-660.
- Przeworski, A. (1991): *Democracy and the market: political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Rasch, B. E. (2004): "Valg og demokrati". I: Midgaard, K. & Rasch, B. E. (red.): *Demokrati - vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Reddaway, P. (2004): "Historical and Political Context". Reddaway, R. & Orttung, R. W. (red): *The Dynamics of Russian Politics. Putin's Reform of Federal-Regional Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Remington, T. F. (2003): "Majorities without Mandates: The Russian Federation Council since 2000". *Europe-Asia Studies*, vol. 55, no. 5, ss 667-691
- Remington, T. F. (2008): *Politics in Russia*. New York: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- Riabchuk, M. (2008a): "Ukraine: Lessons Learned from Other Postcommunist Transitions". *Orbis* , 52 (1), ss 41-64.

-
- Ross, C. (2003): "Putin's federal reforms and the consolidation of federalism in Russia: one step forward, two steps back!". *Communist and Post-Communist Studies*, 36, ss 29-47.
- Sakwa, R. (2008): *PUTIN - Russia's Choice*. London and New York: Routledge.
- Sedelius, T. (2002): "Pro-premiär eller pro-president? Om distinktionen mellan parlamentarism, presidentialism och semipresidentialism". *Statsvitenskaplig Tidsskrift*, årg 105, nr 4, ss 273-295
- Sherr, James (2009): "Ukraine in Wider Europe. Ukraine at Europe's Cross-Roads". Presentert på NUPI-konferanse: "Ukraine: At Centre Stage With or Without Europe?" Oslo, 12. mai 2009
- Shugart, M.S. & Cary, J. M. (1992): *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, M.S., (2005): "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns". *French Politics*, 3, ss 323-351
- Shugart, M. S. & Wattenberg, M.P. (red.)(2001): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Smyth, R. (2002): "Building State Capacity from the Inside Out. Parties of Power and the Success of the President's Reform Agenda in Russia". *Politics and Society*, 30, (4), ss 555-578.
- Sperling, V. (red.)(2000): *Building the Russian State: Institutional Crisis and the Quest for Democratic Governance*. Boulder: Westview Press
- St. meld. nr. 28 (2008-2009): *Om samarbeidet i Organisasjonen for tryggleik og samarbeid i Europa (OSSE) i 2008*.
- Stoliarov, M. (2001): *Federalism and the Dictatorship of Power in Russia*. London & New York: Routledge
- Taras, R. (1997): "Separating powers keeping presidents in check". I: Taras, R. (red.): *Postcommunist presidents*. Cambridge: Cambridge University press.
- Tompson, W. (2005): "Putin and the "Oligarchs": A Two-Sided Commitment Problem". Pravda, A. (red): *Leading Russia: Putin in Perspective - Essays in Honours of Archie Brown*. New York: Oxford University Press Inc.
- Tsebelis, G. & Money, J. (1997): *Bicameralism*. Cambridge: Cambridge University Press
- Way, L. (2002): "Pluralism by Default in Moldova." *Journal of Democracy* Vol 13, No. 4
- Way, L. (2004): "The sources and dynamics of competitive authoritarianism in Ukraine". *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 20:1 ss 143-161.

-
- Way, L. (2005): "Kuchma's Failed Authoritarianism". *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 2 ss 131-145
- White, S. (2009): "The Duma election in Russia, December 2007". *Electoral Studies*, 28, ss 141-173
- White, S., & McAllister, I. (2008): "The Putin Phenomenon". *Journal of Communist Studies and Transition*, 24 (4), ss 604-628.
- White, S., & McAllister, I. (2003): "Putin and His Supporters". *Europe-Asia Studies*, 55 (3), ss 383-399.
- Willerton, J. P. (2005): "Putin and the Hegemonic Presidency". I: White, S., Gitelman, Sakwa, R., & Gitelman, Z (red.): *Developments in Russian Politics 6*. Durham: Duke University Press.
- Wilson, A. (2001): "Ukraine's New Virtual Politics". *European Constitutional Review*, 10 (2/3)
- Wilson, A. (2005): *Ukraine's Orange Revolution*. New Haven: Yale University Press
- Wilson, A. (2009): "Party-System Reform in Democracy's Grey Zone: A Response to Moraski". *Government and Opposition*, Vol 44. No. 2, ss 188-207
- Windheim, I. (2005): "Oransje-revolusjonen i Ukraina. Hvor hender det? NUPI 17. Januar 2005
- Wolczuk, K. (2001): *The Moduling of Ukraine*. Budapest: Central European University Press.
- Wolczuk, K. (2009): "Ukraine in Wider Europe. The European Union and Ukraine: The Making of an Ideal Neighbour?" Presentert på NUPI-konferanse: "Ukraine: At Centre Stage With or Without Europe?" Oslo, 12. mai 2009.
- Yin, R. (1994): *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Yin, R. (2003): *Case Study Rasearch. Design and Methods* 3th ed. Thousand Oaks: Sage Publications
- Østerud, Ø. (2002): *Statsvitenskap - Innføring i politisk analyse*. Oslo Universitetsforlaget
- Åslund, A. (2006): "The Anicien Regime: Kuchma and the Oligarchs". I: Åslund, A. & McFaul, M (red.): *Revolution in Orange. The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Elektroniske kilder:

- ALI (2008): "Conference "Constitutional Reform and Consolidated Democracy: Role of Civil Society, Power and the Opposition", Kyiv, Mach 5th 2008". *Agency for Legislative Initiatives*, 2008. Tilgjengelig på: www.parliament.org.ua
- Blagov, S. (2000): "Russia Hails Referendum Results". *InterPress Service*, 18 April 2000. Tilgjengelig på: <http://www.hartford-hwp.com/archives/63/355.html> (Sist lastet 19. april 2009)
- Election Guide (resultater av Dumavalg 2007) Tilgjengelig på: <http://www.electionguide.org/results.php?ID=1163> . (sist lastet 03. mars 2009)
- IEOM (2007). "International Election Observation Mission": Ukraine - Pre-term Parliamentary Elections, 30 September 2007. Tilgjengelig på: <http://www.osce.org/item/29054.html>. (sist lastet 07. mai 2009)
- Jusjtsjenko, V. (2007). Ukraine: Yushchenko Suggests He May Dissolve Parliament. URL: <http://www.rferl.org/content/article/1075585.html> (sist lastet 21. mai 2009).
- Linn, J. F. (2006,). "Super-Presidential Risks and Opportunities in Russia". Tilgjengelig på: http://www.brookings.edu/opinions/2006/0126russia_linn.aspx (sist lastet 26. oktober 2008).
- Lipman, M. (2009): "Media Manipulation and Political Control in Russia". *Carnegie Moscow Centre, Carnegie Endowment For International Peace*. Tilgjengelig på: www.carnegie.ru/en/print/80677-print.html. (Sist lastet 03.april 2009)
- Riabchuk, M. (2002): "Ukraine: One State, Two Countries?" URL: www.eurozine.com
- Riabchuk, M. (2008b): "Pluralism by Default" URL: www.eurozine.com
- RFE/RL (2009): "Murmansk's Governor Falls". *Radio Free Europe / Radio Liberty*, 23. mars 2009. Tilgjengelig på: www.rferl.org (sist lastet 23. april 2009).
- Wilhelmsen, J. (2007): "Parlament uten makt - Muligheter for politikk i dagens Russland" Foredrag på seminaret "Russland foran Duma-valget 2. desember 2007". Tilgjengelig på: www.nhc.no (sist lastet 30. april 2009).